DIE RECHTSSTELLUNG DER BRITISCHEN DOMINIEN

Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau

Vorgelegt von

Rolf Bie, Berlin

1930

DIE RECHTSSTELLUNG DER BRITISCHEN DOMINIEN

Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau

Vorgelegt von

Rolf Bie, Berlin

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau

Berichterstatter: Herr Prof. Dr. Heilborn

MEINEN ELTERN!

Inhalt.

Seite

I. Die Abhängigkeit der Dominien 5

1. Geschichtliche Darstellung der Einführung verantwortlicher Selbstregierung 5
2. Die rechtliche Stellung des Gouverneurs 6
3. Die Gesetzgebungszuständigkeit der Parlamente der Dominien 12
   a) Die Gesetzgebung einer Dependenz des Vereinigten Königreiches 12
   b) Die Gesetzgebung in ihrer Beschränkung auf das Territorium 13
   c) Das Verhältnis von Reichsrecht zu Kolonialrecht..... 15
4. Die Gesetzgebungskontrolle des Reiches 23
5. Der Abschluß von Handelsverträgen 29
6. Der Gerichtsausschuß des Geheimen Rates 31
7. Wandlung der Abhängigkeit nach dem Weltkriege 34

II. Die Unabhängigkeit der Dominien und die Einheit des Reiches 43

1. Staatsangehörigkeit und Naturalisation 43
2. Die Föderationen und die Union 46
3. Reichskonferenz und Reichskriegskabinett 49
4. Reichsverteidigung 54
5. Verhandlung und Abschluß politischer Verträge 57
6. Die Dominien als Subjekte des Völkerrechts 65
   a) Im Völkerbund 65
   b) Außerhalb der Völkerbundsatzung..... 68

Schluß. Die wirtschaftliche Bedeutung der Rechtsnatur der Dominien innerhalb des Reiches 73

Die Abhängigkeit der Dominien.

1. Geschichtliche Darstellung der Einführung verantwortlicher Selbstregierung.

Nach den amerikanischen Unabhängigkeitskämpfen, die die Weltgeltung Großbritanniens auf das Entscheidenste beeinflußten, stand England vor der Aufgabe, sein Kolonialreich in Nordamerika völlig neu zu organisieren. Der Versailler Frieden 1783 hatte die Lage in dem bisher nur von französischer Bevölkerung bewohnten Kanada verschoben. Aus den 13 aufständischen Kolonien hatten sich die Royalisten nach Neuschottland und Ontario geflüchtet, so daß sich in den England verbleibenden Resten des Kolonialreiches neben dem französischen Quebec ein starker englischer Einschlag bemerkbar machte. Eine Reform erwies sich daher als unbedingt erforderlich, zumal die Quebec-Act von 1774 die bisherige Verfassung des eroberten französischen Kanadas für Männer, die an Selbstregierung und die Gesetze New Yorks gewöhnt waren, durchaus unzureichend war[1]). Die Kanada-Act von 1791 teilte deshalb Kanada in ein vorwiegend englisches Ober-Kanada und ein vorwiegend französisches Unter-Kanada ein. Jede der beiden neugeschaffenen Provinzen erhielt eine neue Verfassung mit einer eigenen gesetzgebenden Versammlung und eigener Verwaltung, ohne aber daß dadurch die Schwierigkeiten behoben worden wären. Denn es war auf die Dauer für die Volksvertretung beider Provinzen in höchstem Maße unbefriedigend, daß ihnen jeder nennenswerte Einfluß auf die Exekutive, die entscheidende Staatsfunktion namentlich in einem jungen aufstrebenden Staatswesen, versagt blieb. Zu diesem Gegensatz zwischen Exekutive und Volksvertretung kam noch der der Nationen, d. h. der Gegensatz zwischen englischen und französischen Kanadiern. Dieser wuchs ständig bis zum Erlaß des berühmten Reportes Lord Durhams. Schon eine englische Petition aus Montreal, die im Dezember 1822 an Seine Majestät den König von England gerichtet worden war, hatte von den großen Nachteilen gesprochen, die den Engländern durch die Beibehaltung französischen Rechts, die Tolerie-

[1]) Egerton and Grant: Canadian Constitutional Development, S. 99.

rung der fremden Religion und Sprache entstanden seien[2]). Es wurde in ihr deshalb eine Union der beiden Provinzen als alleiniges Heilmittel vorgeschlagen, zumal neuerdings nach 60jährigem Verbot der Handelsaustausch mit Frankreich opportun erschien; so allein — meinte man — könne der französische Charakter Quebecs durch die englische Majorität Ontarios wirksam bekämpft werden. Es kam jedoch einstweilen noch nicht zur Union. Die Reichsregierung ließ die Vereinigung angesichts des heftigen französischen kanadischen Widerstandes fallen. Erst der Aufstand von 1837 zwang zu der längst angestrebten Reform. Lord Durham wurde mit außerordentlichen Vollmachten nach Kanada gesandt, um die Opposition zu entwaffnen, er forderte die Ausdehnung der verantwortlichen Selbstregierung, welche später auf alle Kolonien mit weißer Bevölkerung ausgedehnt werden sollte.

2. Die rechtliche Stellung des Gouverneurs.

Dieser Gedanke der verantwortlichen Selbstregierung brachte eine grundlegende Aenderung in der Stellung desjenigen Verwaltungsorgans, das für die Charakterisierung der staatsrechtlichen Verhältnisse der überseeischen Besitzungen überhaupt entscheidend wurde, nämlich des Gouverneurs mit sich. In ihr allein liegt der Angelpunkt des Verständnisses für die „verantwortliche Selbstregierung" im staatsrechtlichen Sinne. Vor der Annahme der Durhamschen Vorschläge verkörperte der Gouverneur selbst die Exekutive, indem er dabei der Reichsregierung verantwortlich war, in deren Macht es stand, ihn jederzeit abzuberufen. Dagegen wird jetzt die nach wie vor dem Gouverneur obliegende Exekutive dem Kolonialparlament, nicht mehr der Reichsregierung gegenüber verantwortlich, so daß nunmehr von einer „verantwortlichen Selbstregierung" gesprochen werden kann und der Gouverneur eine Doppelstellung erhält. Einmal ist er das Haupt einer wirklich verantwortlichen Regierung, anderseits bleibt er als Reichsbeamter und Reichsorgan im Reichsinteresse tätig.

Im folgenden ist die rechtliche Stellung des Gouverneurs kurz zu skizzieren. Der Gouverneur ist das ausführende Organ der Verwaltung, ähnlich wie es der König im Vereinigten Königreich von Großbritannien war, wobei er aber einen Teil seiner unter der verantwortlichen Selbstregierung innegehabten Unabhängigkeit einbüßte, da er nicht mehr nach eigenem freien Ermessen, sondern lediglich auf den Rat seiner verantwortlichen Minister hin zu handeln hatte. Dennoch ist ein Vergleich der Gouverneurstellung mit der des Königs

[2]) Egerton: A short history of British colonial Policy, S. 252.

im Vereinigten Königreich in verschiedener Hinsicht irreführend — mag man auch den Gouverneur als Vertreter der Person des Königs bezeichnen —; denn ganz abgesehen von der Verschiedenheit der persönlichen Stellung des Gouverneurs gegenüber der des Königs bedingt die kurze Zeitspanne seiner Regierungstätigkeit seine spezifisch verwaltungstechnische Abhängigkeit vom Rate seiner Ministerkollegen — im Gegensatz zu der politischen Abhängigkeit des Königs —, ohne die ihm meist eine persönliche Urteilsbildung auch in entscheidenden Fragen unmöglich ist.

Auch rechtlich ist ein Vergleich in der Stellung des Gouverneurs zum König von England insofern nicht gut möglich, als der Gouverneur wegen jeder seiner Amtshandlungen verklagt werden kann, während der König dieser Verantwortungsablegung entzogen ist[3]).

Der Gouverneur hat auch nicht etwa die Stellung eines Vizekönigs, wie dies z. B. vor der Gewährung einer verantwortlichen Selbstregierung an den Irischen Freistaat hinsichtlich der Person des Lord-Lieutnants von Irland der Fall war, der als Stellvertreter des Königs betrachtet wurde, so daß gegen ihn eine gerichtliche Verfolgung nicht möglich war[4]). Vielmehr ergibt sich aus dieser eigenartigen Stellung des Gouverneurs die seltsame Lage, daß der Gouverneur einer Selbstverwaltungskolonie im gewissen Sinne die Verantwortung für ungesetzliche Handlungen trägt, die er auf Grund der Raterteilung seiner verantwortlichen Minister unternommen hat, wobei ihm häufig keine andere Wahl als der Rücktritt von seiner leitenden Stellung bleibt. Die Ausgabe öffentlicher Gelder ohne gesetzliche Ermächtigung und die Verkündung von Kriegsrecht seien in diesem Zusammenhange erwähnt. Da fernerhin der Gouverneur einer Selbstverwaltungskolonie wegen der besonders gelagerten politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse oft Schwierigkeiten haben wird, neue geeignete Ratgeber zu finden, wenn sich die alten weigern, im Amte zu bleiben, so muß er entweder die ungesetzliche Handlung dulden, oder er sieht sich vor die Unmöglichkeit gestellt, das Land weiter zu regieren. Dabei ist besonders zu bedenken, daß sich hier infolge der völlig anders gearteten Parteiverhältnisse wesentliche Unterschiede im System der parlamentarischen Verantwortlichkeiten gegenüber dem Mutterlande ergeben.

Alle Handlungen eines Gouverneurs sind illegal, wenn sie nicht von der erforderlichen Gewaltendelegation gedeckt sind[5]). Denn der

[3]) Keith: Responsible Government, Bd. I, S. 114.
[4]) Keith: a. a. O., S. 114.
[5]) Keith: Selected Speeches and Documents on British colonial policy, Bd. I, S. 138.

Gouverneur ist nicht etwa als solcher zu allen Maßnahmen berechtigt, wozu der König im Vereinigten Königreich befugt ist. Er kann vielmehr nur in dem Rahmen handeln, der ihm von der Krone gesteckt ist oder den ihm die Gesetzgebung ausdrücklich zuweist. Was dem Gouverneur anvertraut sein soll, blieb bisher nur angedeutet. Die Einführung von verantwortlicher Selbstregierung brachte aber allmählich die Delegation fast aller Prärogativen mit sich, die die Krone selbst im Vereinigten Königreich besitzt. Die Verfügung über die Kronländereien sowie die Ernennung von Beamten und Richtern blieb zunächst dem Gouverneur vorenthalten, mußte jedoch in der Folgezeit ihm auch sehr bald delegiert werden und ist jetzt in allen Einzelheiten durch Gesetz in den Dominien geregelt. Weitere Beschränkungen der Machtstellung des Gouverneurs sind durch die Tatsache begründet, daß er nur das Haupt der Regierung einer Dependenz und nicht eines souveränen Staates ist. Er kann weder Krieg erklären oder Frieden schließen ohne besondere Delegation, noch kann er Gebiete annektieren, ebenso erforderte früher die Regelung des Münzrechtes und die Genehmigung von Bankstatuten eine besondere Delegation. Heute sind diese Materien durch örtliche Gesetze geregelt.

Die verantwortliche Selbstregierung in der Hand des Gouverneurs hat somit eine bedeutsame geschichtliche und staatsrechtliche Evolution durchgemacht. Bei ihrer Einführung hatte man nicht daran gedacht, die konstitutionellen Institutionen des Vereinigten Königreiches en bloc auf die jungen Kolonien zu übertragen. Dem Gouverneur sollte grundsätzlich noch ein größerer Einfluß gesichert werden, als ihn der König selbst im Vereinigten Königreich auszuüben vermochte. Im Vereinigten Königreich hatte sich die Praxis herausgebildet, daß der König in jedem Falle auf den Rat seines Kabinetts handeln und eingreifen muß. Dagegen war im Durham-Report[6]) überhaupt nicht von einem Kabinett, sondern nur von Departementschefs die Rede, die das Vertrauen des kolonialen Parlaments besitzen sollten und auf deren Rat der Gouverneur zu handeln hätte. Somit wäre der Gouverneur bei der Verquickung der einzelnen Ressorts vielfach zum Schiedsrichter über die Departementschefs erhoben worden. Dieses System konnte jedoch nur so lange bestehen, als in den Kolonien sich noch keine festen Organisationsparteien gebildet hatten; man muß immerhin bedenken, daß es sich um ein ganz junges und neues Staatsgebilde handelte. Trotzdem die Kolonien niemals eine so starke Parteikonzentration wie das Mutterland zur Zeit des

[6]) Keith: Imperial Unity and the Dominions, S. 36.

Zweiparteiensystems gehabt haben, zeigte sich doch bald, daß die Departementschefs sich zu einem homogenen Kabinett zusammenfanden, und wie im Mutterlande mußte dann schließlich dem Führer der Mehrheit des Parlaments von Fall zu Fall die effektive Bildung des Kabinetts übertragen werden.

Aber weder der König noch der Gouverneur sind formaljuristisch an den Rat ihrer Minister gebunden. Die meisten Verfassungen der Selbstregierungskolonien enthalten gar keine Bestimmungen über die Existenz von Kabinetten, wie wir dies jetzt allgemein in den europäischen Staatsverfassungen finden; man vergleiche daraufhin z. B. die Verfassung der australischen Staaten, Neuseelands und der kanadischen Provinzen. Während aber die Verfassungskonvention im Vereinigten Königreich die Befolgung des Rates der Minister durch den König in praxi — wie die Geschichte des englischen Verfassungslebens zeigt — zwingend gestaltet, behielt der Gouverneur noch eine gewisse freie Entscheidungsmacht, denn er konnte den Vorschlag seines Ministeriums im Einzelfall nach freiem Ermessen annehmen oder ablehnen. Tatsächlich aber stellte es sich bald heraus, daß nach der Einführung verantwortlicher Selbstregierung dem Gouverneur kaum noch eine praktische Möglichkeit offenstand, gegen den Rat seines Kabinetts zu handeln oder zu regieren, da er kein ausführendes Organ hierfür gefunden hätte. Allerdings konnte sich der Gouverneur de iure weigern, zu handeln und dadurch das „Kabinett" zum Nachgeben oder zum Rücktritt zwingen; dann entstanden aber wohl stets große Schwierigkeiten für die ruhige Abwicklung der Staatsgeschäfte, und die Praxis hat deshalb die Verantwortlichkeit des Gouverneurs allmählich geschaffen. In wenigen Fällen bedurfte der Gouverneur keiner Mitwirkung seiner Kabinettsmitglieder, z. B. bei Begnadigungen, Verweigerung der Parlamentsauflösung oder Entlassung eines Kabinetts oder Kabinettsmitgliedes. Die Reichsregierung konnte anderseits den Gouverneur durch königliche Instruktion anweisen, eine bestimmte Maßnahme nicht vorzunehmen; so wurde der Gouverneur von Neufundland durch Instruktion angehalten, keine Landgewährungen zu bewilligen, ohne die französischen Vertragsrechte an der Küste ausdrücklich vorzubehalten. Die Möglichkeit selbständigen Vorgehens eines Gouverneurs war aber anderseits mannigfaltig genug. Allerdings entspricht ein derartiges Eingreifen seitens des Gouverneurs nicht dem Wesen einer verantwortlichen Selbstregierung, wie sie dem politisch geschulten Engländer in Fleisch und Blut übergegangen ist; und es ist daher nicht zu verwundern, daß ein derartiges selbständiges Eingreifen des Gouverneurs in praxi

nur sehr selten vorgekommen ist. Als 1906 die Reichsregierung den Gouverneur von Natal instruierte, die Exekution einiger verurteilter Eingeborenen nicht vollziehen zu lassen, bis der Reichsregierung genauerer Bericht vorläge, boten sofort sämtliche Minister ihren Rücktritt an, worauf die Reichsregierung nachgab.

Eine Reihe von Reichsgesetzen[7]) ermächtigte ferner den Gouverneur, in seiner Eigenschaft als Reichsbeamter selbständig zu handeln. Da aber in allen diesen Vorschriften die Voraussetzung gemacht wird, daß die Hilfe der kolonialen Verwaltung tatsächlich doch in Anspruch genommen wird, so ist der Gouverneur auch hier praktisch gebunden[8]), nach dem Rate seiner Minister vorzugehen.

Als Reichsbeamter diente der Gouverneur fernerhin als Uebermittelungsinstanz für alle Korrespondenz und den gesamten politischen und diplomatischen Urkundenaustausch zwischen Kolonialkabinett und Reichsregierung. Das Kabinett unterrichtet den Gouverneur über alle laufenden Angelegenheiten, und er wiederum hat auf Verlangen der Reichsregierung ihr jederzeit genauen Bericht zu erstatten; alle die Kolonialregierung betreffenden Mitteilungen an die Reichsregierung hatten durch seine Hand zu gehen, wobei die Reichsregierung sich als berechtigt ansah, alle Berichte des Gouverneurs nach Gutdünken zu veröffentlichen. Dagegen blieb der Gouverneur zu strengstem Stillschweigen verpflichtet, wenn es die Reichsregierung verlangte, selbst gegenüber seiner eigenen Regierung.

Dies ist jahrelang so gehandhabt worden. Die erste Einschränkung dieser Funktion des Gouverneurs als Vermittelungsinstanz wurde 1918 auf der Reichskriegskonferenz beschlossen. Die Premierminister der Dominien sollten in Zukunft das Recht haben, in allen Fragen von Bedeutung sich direkt an den Premierminister des Vereinigten Königreiches unter Ausschaltung des Gouverneurs zu wenden; darin lag eine bedeutsame Zurückdrängung der Machtstellung des Gouverneurs. Der Zweck der Maßnahme war, größere Einheitlichkeit in den Regierungsmethoden des Mutterlandes mit denen der Dominien herbeizuführen. Da es aber noch eine Reihe von Materien gab, in denen der Gouverneur als Reichsbeamter unter Außerachtlassung des lokalen Interesses handeln konnte, so setzte schon verhältnismäßig früh in den Kolonien das Bestreben ein, den

---

[7]) Z. B.: Imperial naturalisation Act 1870 (aufgehoben 1914), s. 8; Merchant Shipping Act 1894, s. 84, 205, 336; Army Act 1881; Colonial Courts of Admiralty Act 1890.

[8]) Keith: Imperial Unity, S. 84.

Gouverneur unter kolonialen Einfluß zu bringen. Diese Bewegung hat später große Fortschritte gemacht.

Ernannt wurde der Gouverneur von der Reichsregierung, formell durch den König auf Rat des Staatssekretärs für die Kolonien. Die Einführung verantwortlicher Selbstregierung brachte darin keine Veränderung mit sich. In den „königlichen Instruktionen", die gleichzeitig mit der Ernennung ausgegeben wurden, waren die Richtlinien für die Stellung und die Regierungsmethoden des Gouverneurs festgelegt. In den Kolonien wurde besonders in letzter Zeit die Forderung aufgestellt, daß der Gouverneur aus der einheimischen Bevölkerung ausgewählt werden sollte; diese Vorschläge trafen aber bis in die neueste Zeit hinein auf die strikteste Ablehnung seitens der Reichsregierung. Denn, so meinte diese, es werde in dem jeweils verhältnismäßig kleinen Gemeinwesen stets auf Schwierigkeiten stoßen, geeignete Leute für Gouverneurposten zu finden, die nicht allzu stark im Parteileben verstrickt wären. Dann müsse also der Gouverneur der herrschenden Partei entnommen werden und könne dann nicht die erforderliche Unparteilichkeit für seinen Posten besitzen. Anscheinend aber ist hier seitens der Reichsregierung für eine unhaltbare Stellung gekämpft worden, zumal allmählich die Uebung aufkam, vor der Ernennung eines Gouverneurs die jeweilige koloniale Regierung ausdrücklich zu befragen. Die Reichsregierung hielt aber bislang stets an dem Grundsatze fest, keine Vorschläge für die Person des zu ernennenden Gouverneurs entgegenzunehmen.

Auf der Reichskonferenz von 1926 wurde die zukünftige Stellung des Gouverneurs erneut beraten. Im Report des Inter-Imperial-Relations-Committee wurde die Angleichung der Stellung des Gouverneurs im Verhältnis zu der Dominionregierung an die des Königs zur Reichsregierung grundsätzlich gebilligt. Damit ist der Sieg derjenigen Bestrebungen, die die völlige Selbständigkeit der Dominien sich zum Ziele gesetzt haben, proklamiert. Der Gouverneur soll nunmehr plötzlich als Vertreter des Königs gelten, wodurch er die Doppelstellung verliert, die bisher für ihn charakteristisch war. Damit geht der Gouverneur gleichzeitig im wesentlichen auch der Selbständigkeit verlustig, die er noch gegenüber seiner Regierung besaß. Tatsächlich wird er denn jetzt auch von der Dominionregierung ernannt[9]). Als verantwortlicher Regierungsbeamter in parlamentarischem Sinne ist der Gouverneur daher jetzt verschwunden.

---

[9]) Anders Löwenstein: Archiv d. öffentl. Rechts, Bd. 12, 1927, S. 261.

3. Die Gesetzgebungszuständigkeit der Parlamente der Dominien.

Die Gesetzgebungszuständigkeit eines Kolonialparlamentes ist in verschiedener Hinsicht beschränkt. Eine englische Kolonie blieb de iure auch nach der Gewährung verantwortlicher Selbstregierung stets Dependenz des Vereinigten Königreiches[10]). Für Selbstverwaltungsangelegenheiten kolonialen Interesses war den Kolonien eine selbständige, allerdings grundsätzlich nur subsidiäre Gesetzgebungszuständigkeit eingeräumt worden. In diesem Rahmen übten sie das Gesetzgebungsrecht ebenso aus wie das Reichsparlament. Die souveräne Gesetzgebungsmacht lag natürlich allein beim Reichsparlament, für welches es keine Beschränkung der souveränen Gesetzgebungszuständigkeit gibt. Damit entfällt auch für Gesetze des Reichsparlamentes das Prüfungsrecht des Richters; nach englischer Auffassung steht das Parlament über dem Richter. Alle Gesetze, mögen sie sich auf Materien irgendwelcher Art erstrecken, müssen in jedem Teil des britischen Reiches anerkannt und angewendet werden, auch in den Selbstregierungskolonien, da Gesetze, die das Reichsparlament für eine Kolonie erläßt, stets Bestandteile der Kolonialgesetzgebung und daher unbedingt bindend sind. Die Erteilung der Gesetzgebungszuständigkeit an die Kolonialparlamente erfolgte nur zu dem Zwecke, um Gesetze zu geben für den Frieden des Reiches, die Ordnung und die gute Regierung der Kolonie selbst. Dabei lassen sich folgende Einschränkungen der Kolonialgesetzgebungsmacht erkennen:

a) Die Selbstregierungskolonie ist immer nur integrierender Bestandteil des Vereinigten Königreiches;
b) die auf die Kolonie beschränkte Kolonialgesetzgebung ist territorial beschränkt;
c) das Verhältnis von Reichsrecht zu Kolonialrecht bedingt eine natürliche Abhängigkeit des letzteren vom ersteren. Diese Beschränkungen sind im folgenden zu erörtern.

3a. Die Gesetzgebung einer Dependenz des Vereinigten Königreiches.

Aus der Tatsache, daß die Kolonien nicht souveräne Staaten sind, folgen wichtige Beschränkungen. Eine Kolonie kann nicht das selbständige Recht zur Kriegserklärung oder zum Friedensschluß haben. Man hat dafür den Ausdruck geprägt, daß der betreffende

---

[10]) Für die Selbstverwaltungskolonien wurde 1907 auf der Reichskonferenz die Bezeichnung „Dominien" angenommen. 1867 war diese Bezeichnung für Kanada angenommen worden.

Reichsteil nur ein passiv kriegführender ist. „His Britannic Majesty cannot be at war and peace at the same time"[11]). Wohl kann theoretisch koloniale Gesetzgebung die Wirkung einer Kriegserklärung — jedenfalls intern[12]) — dadurch einschränken, daß sie bestimmt, feindliche Ausländer sollen innerhalb der Grenzen der Kolonien wie befreundete Ausländer behandelt werden. Das ändert aber nichts an der völkerrechtlich unbestreitbaren Tatsache, daß sich die Kolonien durch Kriegserklärung des Vereinigten Königreiches im Kriegszustand befinden und somit auch von feindlichen Mächten angegriffen werden können. Eine Kolonie kann ferner nicht aus eigener Machtvollkommenheit politische Verträge abschließen oder einen Ausländer naturalisieren; sie kann auch nicht den Anspruch darauf erheben, die Thronfolge von sich aus regeln zu wollen oder den Titel des Königs zu ändern. Die erteilte Gesetzgebungszuständigkeit schließt nicht das Recht für ein Kolonialparlament ein, sich selbst abzuschaffen. Lange Zeit wurde in der publizistischen Literatur auch gegen die Zulässigkeit der Einführung von Referenden Bedenken geltend gemacht, da es sich dabei um unzulässige Selbstbeschränkungen handle, die nicht mit der erteilten Zuständigkeit „Gesetze zu geben" vereinbar sei. Für Referenda sind diese Bedenken aber wohl heute überholt[13]). Seit der Durchführung der Kolonialreform, die die Gewährung der Selbstregierung an die kanadischen Provinzen brachte, sind mehr als 80 Jahre verstrichen. Inzwischen sind die kleinen selbstregierenden Kolonien zu Dominien geworden, die in der großen Politik eine nicht zu unterschätzende Rolle spielen. Schon die Titeländerung ist das äußere Zeichen ihrer wachsenden Bedeutung. Viele Beschränkungen ihrer Selbstregierung sind inzwischen fortgefallen, und es mutet daher die Ausübung der Gesetzgebungsgewalt der Dominien bisweilen durchaus als die Handhabung selbständiger Staatsgewalt an.

3b. Die Gesetzgebung in ihrer Beschränkung auf das Territorium.

Allerdings ist die Macht des Kolonialparlamentes, Gesetze zu geben, lokal begrenzt; dies bleibt besonders zu beachten. Denn die Wirksamkeit kolonialer Gesetze endet an den Grenzen der Territorialgewässer der Kolonie. In einigen Fällen allerdings ist durch Reichsgesetz ausdrücklich eine weitere Gesetzgebungszuständigkeit geschaffen. Aber diese Fälle sind kasuistisch aufgeführt und er-

[11]) Jebb: Empire in Eclipse, 1926, S. 20 und 113.
[12]) Vgl. Heck, S. 36, mit Literaturangaben.
[13]) Keith: Imperial Unity, S. 127.

schüttern nicht das Prinzip; so mußte z. B. durch Reichsgesetz die Möglichkeit zur Schaffung eigener Kriegsflotten in den Dominien gegeben werden[14]). Es ist aber nicht zu verkennen, daß die Beschränkung der Kolonialgesetzgebung auf das Territorium der Kolonien ernste Schwierigkeiten mit sich bringt. Es mag zweifelhaft bleiben, ob z. B. unter den obwaltenden Umständen die Ausweisung lästiger Ausländer oder gar lästiger britischer Untertanen überhaupt zulässig war. Ohne Selbständigkeit in Ausweisungsfragen wäre aber die Aufrechterhaltung der Bevölkerungs- und Einwanderungspolitik für die Kolonien unmöglich gemacht. So mußten aus einfachen Lebensnotwendigkeiten heraus so weitgehende Konsequenzen gezogen werden. Auch die Aufstellung eines selbständigen Auslieferungsrechts bereitete Schwierigkeiten. Die territoriale Begrenzung hatte ferner die recht eigentümliche Folge, daß Bigamie nicht bestraft werden konnte, wenn die zweite Heirat nicht in der Kolonie stattfand[15]).

Indirekt konnte allerdings ein Kolonialparlament seiner Gesetzgebung auch außerhalb der Kolonie Geltung verschaffen. Ein Schiff konnte z. B. am Befahren der territorialen Gewässer verhindert werden, wenn auf hoher See eine bestimmte die Integrität der Kolonie betreffende Handlung vorgenommen worden war. Ein solches Gesetz ist nicht nichtig, wenn es auch tatsächlich extra-territorialen Charakter hat, denn es ist nicht die Aufgabe der Gerichte, die Motive der Gesetzgebung zu untersuchen, wenn das Gesetz sonst gültig ist[16]). Auf diese Weise konnten Kanada und Neufundland selbst außerhalb der territorialen Gewässer Bestimmungen für die Fischerei aufstellen, da auch fremde Schiffe die Häfen der Dominien zu benutzen gezwungen sind[17]).

Die territoriale Beschränkung der kolonialen Gesetzgebung machte es ferner unmöglich, neue Gebiete zu annektieren; hier fehlte die völkerrechtliche Selbständigkeit der Kolonien. Die Annektion Neu-Guineas vermochte daher im April 1883 die Billigung der Reichsregierung mit Recht nicht zu finden, da dieselbe völlig selbständig von der Regierung Queensland vorgenommen war. In der Antwort des Staatssekretärs für die Kolonien heißt es, daß die Beamten einer Kolonialregierung keine Macht oder Autorität haben, außerhalb der Grenzen der Kolonie Handlungen mit staatsrechtlicher Wirkung vor-

[14]) The Naval Discipline Act 1911.
[15]) Keith: Imperial Unity, S. 136. Keith: War Government, S. 262. Europäische Gespräche Mai 1925, S. 244.
[16]) Keith: Imperial Unity, S. 137.
[17]) Europäische Gespräche Mai 1925, S. 242.

zunehmen. Wenn dieses Verfassungsprinzip nicht sorgfältig beobachtet würde, müßten ernste Schwierigkeiten und Komplikationen eintreten[18]).

Die territoriale Beschränkung bedingt notwendig zum Zwecke größerer administrativer Zusammenfassung mehrerer Kolonien das Ergehen eines Reichsgesetzes. So beruhen die Verfassungen der Föderationen und der Union auf Reichsgesetzen[19]).

Diese grundsätzlich starre Beschränkung der Dominiengesetzgebung auf das Territorium hat allerdings nach dem Kriegsabschluß für diese nicht unwesentliche Durchbrechungen erfahren. Die Dominien Neuseeland, der Australische Bund und die Südafrikanische Union sind Mandatare des Völkerbundes geworden. Gesetzgebung für die Mandatsgebiete aber hat zweifellos extra-territorialen Charakter. Neuseeland ließ sich deshalb durch eine Reichsorder des Geheimen Rates von 1920 die Gesetzgebungszuständigkeit für Samoa einräumen. Der Australische Bund dagegen erbat keine derartige Kompetenzerweiterung. Nach der australischen Verfassung § 121/2 läßt sich allerdings eine allgemeine Zuständigkeit Australiens konstruieren, für Territorien, die australischer Autorität unterstellt sind, Gesetze zu geben. Eine derartige Bestimmung fehlt dagegen der Verfassung der Südafrikanischen Union. Ohne sich um das Prinzip der territorialen Begrenzung zu kümmern, gibt hier die Union Gesetze für das Mandatsland Südwest-Afrika. Die Reichsregierung hat gegen dieses Vorgehen — offenbar aus imperialistischen Motiven — bisher nichts unternommen. Auf der Reichskonferenz von 1926 wurde es als wünschenswert bezeichnet, die Kompetenz der Dominien zu erweitern und ihnen das Recht zu extra-territorialer Gesetzgebung zu erteilen. Zu einer sofortigen Aenderung der Gesetze kam es jedoch nicht. Die Konferenz beschloß lediglich, ein Komitee einzusetzen, das die Frage prüfen und Vorschläge unterbreiten soll[20]).

3c. Das Verhältnis von Reichsrecht zu Kolonialrecht.

Was endlich das Verhältnis von Reichsrecht zu Kolonialrecht anlangt, so schloß die Gewährung von verantwortlicher Selbstregierung nach englischer These das Recht der Kolonien aus, gegen die fundamentalen Prinzipien des englischen Rechtes Gesetze zu erlassen. Nach dieser Theorie schränkten nicht nur Reichsgesetze als solche,

---

[18]) Egerton: A short History of British colonial policy, S. 399.

[19]) British North America Act 30, Vict. c. 3, Commonwealth of Australien Act 63—64, Vict. c. 12, Union of South African Act 8, Edw. 7. c. 9.

[20]) Vgl. Cmd. 2768, S. 17 und 18.

sondern auch das Common Law of England die Freiheit der englischen Kolonialgesetzgebung ein. Dadurch war diese Gesetzgebung von vornherein mit einer großen Unsicherheit belastet. Angesichts der enormen Ausdehnung des Common Law blieb es bei jedem Kolonialgesetz zweifelhaft, ob es nicht gegen einen Grundsatz englischen Rechtes verstoße und deshalb nichtig sei. Das allgemeine Streben des Mutterlandes war es damals noch, die Rechtseinheit soweit wie möglich mit den Dependenzen zu wahren, so daß nur besondere Umstände ein Abweichen vom englischen Recht erlaubten. Im Jahre 1861 war ein diese Frage berührender Streitfall aus Südaustralien vor den Gerichtsausschuß des Geheimen Rates gelangt. Der Ausschuß bestätigte die These, daß die fundamentalen Rechtssätze des Common Law von Kolonialparlamenten nicht abgeändert werden dürfen, ohne aber eine befriedigende Definition und Klärung dieser Rechtsfrage geben zu können[21]). Um Zweifelsfragen zu beseitigen, entschloß man sich 1865, durch Gesetz in freierem Geiste die Frage zu behandeln[22]). Das Gesetz ging von der Forderung aus, daß die einzig souveräne Macht im Reich auf jeden Fall das Mutterland bleiben müsse. Sollten die selbstregierenden Kolonien den vitalen Interessen des Reiches entgegenwirken, so sollte auch fernerhin die Möglichkeit bestehen, koloniale Gesetze durch ausdrückliches Reichsgesetz als mit dem Common Law im Widerspruch stehend für nichtig zu erklären. Dies sollte aber nur als äußerstes Mittel zur Wahrung der Reichssouveränität in Anwendung kommen. Den Kolonien sollte ferner die Befugnis entzogen sein, die Gesetze des Reichsparlaments, deren Gültigkeit sich ausdrücklich auf die Kolonien erstreckte, zu ändern oder zu widerrufen. Somit gilt der Grundsatz: Reichsrecht bricht Kolonialrecht[23]).

Die Colonial Laws Validity Act von 1865 bedeutete einen Fortschritt für die Selbstverwaltung der jungen Kolonie. Koloniale Gesetzgebung war nur noch beschränkt durch Reichsgesetze, die sich ausdrücklich auf die Kolonien bezogen. Nichtig blieben lediglich solche Bestimmungen kolonialer Gesetze, die in direktem Widerspruch mit Reichsgesetzen standen. Alle anderen Bestimmungen der Kolonialgesetze erlangten volle Gültigkeit. Damit waren die Bestrebungen zur Erhaltung engster Rechtseinheit endgültig zu Grabe getragen. Reichsgesetzgebungsakte für die Kolonien ohne deren ausdrückliche

---

[21]) Keith: Responsible Government, Bd. I, S. 402—423.

[22]) Act to remove all doubts as to the Validity of colonial laws 28—28, Vict. c. 63, 1865.

[23]) Colonial laws validity Act 1865, S. 2.

Zustimmung wurden seltener und hörten schon vor dem Kriege gänzlich auf[24]). Noch 1891 hatte das Reichsparlament gegenüber Neufundland von seiner Gesetzgebungsmacht Gebrauch gemacht. Es bestand aber immer die Gefahr, im Reichsparlament erregte Diskussionen hervorzurufen, die von der Opposition zu gefährlichen Angriffen auf die Regierung benutzt wurden. Diese Diskussionen fanden in den Kolonien ein nicht wünschenswertes Echo. 1907 zog man es deshalb vor, das die Beziehungen zu den Vereinigten Staaten störende Gesetz Neufundlands über die Fischereikontrolle von 1905 nicht durch Reichsgesetz, sondern durch eine Reichsorder des Geheimen Rates außer Kraft zu setzen, obgleich die Berechtigung zum Erlaß einer solchen Order auf einem Gesetz von 1819 beruhte, also auf einem Gesetz, das 13 Jahre vor Einführung einer repräsentativen Legislative ergangen war.

Von den größeren Dominien wurde die Beschränkung ihrer Gesetzgebungszuständigkeit durch die noch bestehenden Reichsgesetze seit jeher als Belastung empfunden. 1865 war erreicht worden, daß nur noch Reichsgesetze die Handlungsfähigkeit einschränken dürften; darauf wurde der Widerruf des Gesetzes von 1865 und die formelle Aufgabe des Gesetzgebungsrechtes des Reichsparlamentes gefordert. In der englischen Literatur wurde den dahin zielenden Bestrebungen scharf entgegengetreten und auf die rechtliche Unmöglichkeit hingewiesen, die Gesetzgebungsrechte des Reichsparlamentes mit Gültigkeit für die Zukunft einzuschränken. Man erblickte darin einen Eingriff in die Souveränität des Reichs. Das Reichsparlament könne die Handlungsfreiheit seiner Nachfolger in keiner Weise binden. Sei aber die Beschränkung der eigenen Souveränität unmöglich, so sei es zwecklos, selbst durch ein Reichsgesetz den formellen Grundsatz „Reichsrecht geht vor Dominienrecht" zu widerrufen[25]). Trotz derartiger Vorschriften könne jedes folgende Reichsparlament stets Gesetze für die Kolonien mit Gültigkeit geben. Dennoch wurde das formelle Recht des Reichsparlamentes allmählich durch grundlegende Konventionen zwar nicht formaljuristisch — dies ergibt sich deutlich aus den Beschlüssen der Reichskonferenz von 1907 —, wohl aber praktisch beseitigt. Von seiner Befugnis hatte das Reichsparlament jedenfalls gegen den Willen der Dominien schon sehr lange keinen Gebrauch mehr gemacht. Der Report des Inter-Imperial-Relations-Committee bestätigte, daß das formale Recht des Reichsparlamentes gegen-

[24]) Keith: Constitution usw., S. 17.
[25]) Keith: Imperial Unity, S. 142.

standslos geworden sei, indem es dort heißt[26]): „Die Verfassungspraxis geht dahin, daß Gesetzgebung des Parlamentes von Westminster, die sich auf ein Dominion bezieht, nur mit Zustimmung des betreffenden Dominions ergehen wird." Damit ist allerdings zunächst nur für die zukünftige Gesetzgebung etwas ausgesagt. Die geltenden Reichsgesetze können vor Widerruf der Act von 1865 nicht von den Dominien widerrufen werden. Die Reichskonferenz beschloß daher, ein Komitee einzusetzen, um das Gesetz von 1865 sowie die ihm zugrundeliegenden Prinzipien zu prüfen und Vorschläge für seine Aenderung zu machen.

Die Verfassungen der selbstregierenden Kolonien beruhen fast alle, mit Ausnahme derjenigen Neufundlands, die auf Grund königlicher Prärogative erstand, auf Reichsgesetzen. Infolgedessen blieb jedes Kolonialgesetz, das die Verfassung der Kolonie ändern sollte, nichtig, da eben Reichsrecht dem Kolonialrecht vorgeht, soweit nicht die Verfassungen selbst schon die Aenderungsmöglichkeit durch Kolonialgesetz vorsehen. Die Colonial Laws Validity Act von 1865 erteilt aber den Kolonien mit repräsentativer Legislative[27]) die allgemeine Zuständigkeit zur Vornahme von Verfassungsänderungen. Auch für früher ergangene Kolonialgesetze, die Verfassungsänderungen enthielten, stellt das Gesetz die Gültigkeitsvermutung auf.

Aus der Colonial Laws Validity Act ist jetzt ersichtlich, daß ein Kolonialparlament die Handlungsfreiheit seiner Nachfolger in der Tat beschränken kann. Kolonialgesetze können qualifizierte Mehrheiten, Referenda und dergleichen für Verfassungsänderungen vorschreiben. Allerdings muß dann auch das Gesetz selbst durch qualifizierte Mehrheiten und Referenda gegen Widerruf geschützt sein. 1908 half man sich in Queensland, wo nach der Verfassung von 1867 jede Aenderung des Oberhauses eine Zweidrittelmehrheit erforderte, so, daß man das Verfassungsgesetz widerrief, das selbst nicht geschützt war[28]). Gleiche Wirkung haben Gesetze des Reichsparlamentes und die Reichsorders des Geheimen Rates, woraus sich eine Vielheit von recht unübersichtlichen Bestimmungen ergibt, die eine Untersuchung des Rechtes der Kolonien, die Verfassung zu ändern, bei den einzelnen Selbstverwaltungsländern notwendig macht.

---

[26]) Cmd. 2768, S. 18.

[27]) Colonial Laws Validity Act 1865, S. 1, Abs. III: The term „representative Legislature" shall signify any colonial Legislature which shall comprise a legislative body of which one-half are elected by inhabitants of the colony.

[28]) Keith: Imperial Unity, S. 389.

Bei der Gründung der Kanadischen Föderation zunächst war dem kanadischen Parlament mit Absicht kein ausdrückliches Recht zur Verfassungsänderung gegeben worden. Der Zusammenschluß der Kolonien zur Dominion of Canada war erst nach Ueberwindung großer Schwierigkeiten möglich geworden. Die Verfassung wurde im wesentlichen als Vertrag von den Kolonien verhandelt und dann von den Parlamenten angenommen. Als Vertrag aber konnte die Verfassung in allen wichtigen Punkten nur mit Zustimmung aller Beteiligten abgeändert werden. Jedoch beruht rechtlich die Verfassung nicht auf diesem Vertrage, sondern auf einem Gesetz des Reichsparlamentes, das diesen Vertrag erst in Kraft setzte[29]). Die Aenderungszuständigkeit lag also zweifellos beim Reichsparlament. Diese Regelung war getroffen worden, um das Mißtrauen der französisch-kanadischen Minderheit vor möglicher Unterdrückung durch die britische Mehrheit in dem neuen Dominion zu beseitigen. Nach der Verfassungskonvention darf das Reichsparlament eine Verfassungsänderung nur dann vornehmen, wenn sowohl Dominion wie auch Provinzen der Aenderung zustimmen. Eine einfache Parlamentsadresse genügt nicht, um nach der Verfassungskonvention das Reichsparlament zur Vornahme einer Verfassungsänderung zu veranlassen, vielmehr muß die Billigung aller Provinzen hinzukommen. Dem Dominion Kanada fehlte aber eine Essentiale des Staatscharakters: die Ursprünglichkeit der Herrschergewalt. Die Verfassung, in Kraft gesetzt durch Reichsgesetz, wurde getragen nicht vom Willen des kanadischen Volkes oder dem der Provinzen, sondern von einer anderen Macht, dem Vereinigten Königreich, denn durch Willensakt des Reichsparlamentes konnte sie allein geändert werden. Kanada blieb also abhängiges Land, wobei hervorgehoben werden muß, daß die Zuständigkeit zur Aenderung der Verfassung dem kanadischen Parlament — politisch betrachtet — nur vorenthalten wurde, um die Majorisierung der französischen Minderheit zu verhindern; hat man doch nicht gezögert, später selbst der Südafrikanischen Union mit überwiegend nichtbritischer Bevölkerung diese Zuständigkeit einzuräumen. In Kanada selbst kann man sich nicht einigen, wie die Zuständigkeit ausgeübt werden und wem man sie übertragen soll. Nach der Verfassungskonvention muß jetzt das Reichsparlament die Verfassung Kanadas ändern, sofern nur Dominion und Provinzen zustimmen. Eine Aenderung gegen den Willen Kanadas von Reichs wegen ist jetzt undenkbar. Das Reichsparlament,

[29]) Vgl. Debatte im Kanadischen Unterhaus, 26. März 1927, Journal of the Parliaments of the Empire, April 1927, S. 332.

das nach wie vor formell die Aenderung vollzieht, erscheint zwar keineswegs als bloßes Werkzeug fremder Willensmacht, es bleibt Träger des Rechts jeder Verfassungsänderung und konstituiert diese im Rechtssinne. Aber der tatsächliche Druck der politischen Verhältnisse bringt es mit sich, daß, rein tatsächlich beurteilt, sich das Mutterland den Wünschen Kanadas fügen und somit politisch ausführen muß, was fremder Wille gebietet. Die Verfassung wird also nicht mehr vom Willen des Vereinigten Königreiches, das sie erließ, getragen, sondern vom Dominion, da sie durch Willensakt Kanadas, nämlich übereinstimmenden Beschluß von Dominion und Provinzen, geändert werden kann[30]).

Die kanadischen Provinzen besitzen die Zuständigkeit, ihre Verfassung zu ändern (British North America Act s. 102—126). Allerdings endet diese Zuständigkeit an dem föderalen Pakt der British-North-America-Act von 1867, der Provinzen und Föderation die einzelnen Sphären zuteilt. Bestimmungen des Gesetzes von 1867 können die Provinzen nicht ändern. Auch den Posten des Lieutenant-Gouverneurs, der als Haupt der Provinz vom Dominion eingesetzt ist, können die Provinzen nicht abschaffen. Im übrigen genügt zur Verfassungsänderung ein einfaches Gesetz des Provinzparlamentes. Wie alle Gesetze der Provinzen unterliegen auch die verfassungsändernden Gesetze der Kontrolle des Dominions, so daß hier keinerlei Schwierigkeiten entstehen, Verfassungsänderungen durchzuführen. Allerdings kann in Neuschottland und Quebec, die beide ein Oberhaus mit ernannten Gliedern besitzen, durch Konflikte beider Häuser ein Stillstand der Gesetzgebung eintreten. Man nahm allgemein an, daß in solchen Fällen eine Intervention des Reichsparlamentes zur Klärung der Konflikte erforderlich sei[31]), da die Föderation kein Recht hat, Provinzverfassungen zu ändern. Nach einer Entscheidung des Gerichtsausschusses des Geheimen Rates vom Oktober 1927 soll aber der Lieutenant-Gouverneur von Neuschottland auf Rat seiner Regierung das Recht haben, Mitglieder des Oberhauses abzuberufen und auch einen Pairsschub vorzunehmen. Für Quebec dürfte wohl gleiches gelten.

Australien besitzt unter den Dominien die weiteste Zuständigkeit, Verfassungsänderungen vorzunehmen[32]). Jeder Aenderungs-

---

[30]) Vgl. Jellinek: Allgemeine Staatslehre, 1905, S. 172.

[31]) Keith: Imperial Unity, S. 417, überholt durch Entscheidung des Obersten Gerichtsausschusses des Geheimen Rates vom Oktober 1927.

[32]) Commonwealth of Australia hat nach der Commonwealth of Australia Constitution Act C. VIII, 1900, S. 128, weiteste Zuständigkeit, Verfassungsänderungen vorzunehmen.

vorschlag muß hier mit absoluter Mehrheit vom Repräsentantenhaus und Senat angenommen werden. Sodann findet über den Vorschlag ein Referendum in allen australischen Staaten statt. Sollte nun ein Haus des Australischen Parlamentes den Aenderungsvorschlag mit absoluter Mehrheit annehmen, das andere Haus ihn ablehnen, und sollte dann nach drei Monaten sich derselbe Vorgang wiederholen, so kann der Generalgouverneur den Vorschlag dennoch in den Staaten zum Referendum auflegen[33]). Der Vorschlag gilt als angenommen, wenn ihn eine Mehrheit der Wähler gut heißt, wobei die dafür abgegebenen Stimmen zugleich die Mehrheit aller Wähler des Commonwealth ausmachen.

Besondere Bestimmungen gelten in Australien für die Aenderung von Bestimmungen, welche die Verfassung eines einzelnen Staates betreffen, wie z. B. Grenzänderungen, Herabsetzung seiner Vertretung in den Parlamentshäusern und dgl. mehr. In solchen Fällen muß auch die Mehrheit der Wähler des betreffenden Staates zustimmen.

Die geltenden Vorschriften haben die Vornahme von Verfassungsänderungen sehr erschwert. Die Bevölkerung Australiens hat sich fast immer gegen jede Aenderung ausgesprochen. 1910 gelang es, die Bestimmung der S. 105 der Verfassung betreffend Schuldenübernahme der Staaten durch das Commonwealth zu ändern. Selbst im Feuer der Kriegsbegeisterung gelang es aber nicht, durch Referendum die allgemeine Wehrpflicht einzuführen[34]).

Die Staaten der australischen Commonwealth haben ebenfalls eine weitgehende Zuständigkeit zur Verfassungsänderung. Natürlich können sie nicht die Bestimmung der Commonwealth-Verfassung selbst aufheben. Aber im Gegensatz zu Kanada besitzt das Commonwealth keine Kontrollgewalt über seine Gliedstaaten. Nur praktische Schwierigkeiten verhindern in einer Reihe von Staaten Verfassungsänderungen. In Queensland, das sein Oberhaus 1921 abschaffte, sind diese Hindernisse beseitigt. Auch in Neuwales, dessen Oberhaus aus ernannten Mitgliedern mit nicht festgesetzter Mitgliederzahl besteht, können kaum Komplikationen eintreten, da das Oberhaus jederzeit durch einen Pairsschub gefügig zu machen ist. In den vier anderen Staaten, Viktoria, Südaustralien, Westaustralien und Tasmanien können durch Nichtübereinstimmung der Parlamentshäuser Ver-

---

[33]) Loewenstein: Das heutige Verfassungsrecht des britischen Weltreiches in Jahrbuch d. öffentl. Rechts XIII, 1925, S. 453—456.

[34]) Die Wehrvorlage wurde zweimal abgelehnt, am 28. Oktober 1916 und noch einmal 1917.

fassungsänderungen erschwert werden. Die Oberhäuser werden in diesen Staaten gewählt und besitzen durchaus gleiche Rechte mit den Unterhäusern. Die Wahlqualifikation für das Oberhaus sieht aber einen gewissen Eigentumsbesitz vor, so daß das Oberhaus dadurch politisch ein ganz anderes Gesicht als das Unterhaus erhält. Bestimmungen zur Beseitigung von Meinungsverschiedenheiten existieren nicht, und die Lage wird weiter kompliziert dadurch, daß die Oberhäuser das Recht haben, die Budgetvorlage zu amendieren. Am 2. November 1911 wandte sich die Regierung Südaustraliens an die Reichsregierung mit dem Ersuchen, die Verfassung durch Reichsgesetz zu ändern, da vollständiger Stillstand der Gesetzgebung durch Nichtübereinstimmung der Beschlußfassungen beider Häuser eingetreten war. Die Reichsregierung weigerte sich jedoch, dem Ersuchen Folge zu leisten mit der Begründung, daß erst nach Erschöpfen aller konstitutionellen Mittel und erst auch dann nur auf Ersuchen einer großen Majorität der Bevölkerung eine Verfassungsänderung durch Reichsgesetz in Frage käme[35]).

Die Verfassung Neuseelands vom 30. Juni 1852 gewährte der Kolonie eine nur sehr beschränkte Zuständigkeit zur Verfassungsänderung. Die allgemeine Bestimmung des Colonial-Laws-Validity-Act von 1865 S. 5 bezieht sich aber auch auf Neuseeland und ändert die Bestimmung der Verfassung von 1852 entsprechend ab. Praktische Schwierigkeiten, Verfassungsänderungen vorzunehmen, bestehen in Neuseeland kaum. Das ernannte Oberhaus hat keine feste Mitgliederzahl und konnte infolgedessen jederzeit durch Pairsschub gefügig gemacht werden. 1891 hatte sich der Gouverneur Lord Glasgow geweigert, auf Rat seines Ministeriums einen Pairsschub vorzunehmen. Der Staatssekretär für die Kolonien billigte die Haltung des Gouverneurs nicht, worauf die geforderten Ernennungen durchgeführt wurden. 1914 wurde ein Gesetz eingebracht, das Oberhaus wählbar zu machen; das Inkrafttreten des Gesetzes wurde aber suspendiert.

Neufundland besitzt die Zuständigkeit zur Vornahme von Verfassungsänderungen, wobei allerdings Schwierigkeiten dadurch entstehen können, daß das ernannte Oberhaus sich zeitweise nicht in der Gewalt des Ministeriums befindet. Denn nach der Verfassung hat der Gouverneur nur das Recht, bis zu 15 Mitgliedern von sich aus in das Oberhaus zu berufen. Jede weitere Vermehrung der Mitgliederzahl bedarf des Eingreifens der Krone. Die Regierung Neufundlands muß also in diesem Falle die Reichsregierung von der Notwendigkeit weiterer Ernennungen überzeugen.

---

[35]) Keith: Imperial Unity, S. 403—405.

S. 152 der Südafrikanischen Verfassung erteilt der Union die Zuständigkeit für eine Verfassungsänderung unter folgenden Beschränkungen: Bestimmungen der Verfassung, für deren Geltung eine feste Zeitspanne vorgesehen ist, können während dieser Zeit nicht geändert werden[36]). Die Bestimmungen betreffs der Anzahl und der Art der Vermehrung der Unterhausmitglieder, in Ansehung des Stimmrechts der Eingeborenen in der Kapprovinz und der Gleichberechtigung der englischen und holländischen Sprache, können nur geändert werden durch Beschluß einer Zweidrittelmehrheit der Mitglieder des Senats und des Repräsentantenhauses in gemeinsamer Sitzung. Jede Aenderung dieser in S. 152 enthaltenen Bestimmungen bedarf der gleichen Zweidrittelmehrheit. Ueber die Gesetzgebung der Südafrikanischen Provinzen übt die Union gemäß S. 90 der Verfassung die volle Kontrolle aus.

S. 50 der Verfassung des Irischen Freistaates endlich erteilt gleichfalls dem Freistaat die Zuständigkeit zu Verfassungsänderungen. Während der ersten acht Jahre nach Erlaß der Verfassung genügt ein einfaches Gesetz. Später muß jede Aenderung von einem Referendum genehmigt werden. Die Zuständigkeit für Verfassungsänderungen des Irischen Freistaates ist begrenzt durch den Anglo-irischen Vertrag vom 6. Dezember 1921, der nicht verletzt werden darf.

4. Die Gesetzgebungskontrolle des Reiches.

Die Reichsregierung hatte sich in den Kolonialverfassungen von Anfang an die Möglichkeit zur Kontrolle der Gesetzgebung in den Kolonien offengelassen. Drei Kontrollmittel sind in den Kolonialverfassungen vorgesehen: die Zustimmungsverweigerung, die Zurückstellung bis zur Erteilung der königlichen Billigung und endlich das königliche Veto[37]). Der König ist, wie im Vereinigten Königreich so auch in den Kolonien, aktiver Faktor der Gesetzgebung, denn die Gesetze bedürfen zu ihrer Gültigkeit seiner Zustimmung, welche in den Kolonien vom Gouverneur in des Königs Namen erteilt oder verweigert wird. Die Zustimmung des Königs zu Gesetzen des Reichsparlamentes ist aber durch Verfassungskonvention zu einer jetzt reinen Formsache geworden. Der Gouverneur konnte im

---

[36]) Z. B. S. 24 und 25 betreffend Zusammensetzung des Senats.

[37]) Kanadische Verfassung, S. 55—57, Commonwealth - Verfassung, S. 58—60, Verfassung Neuseelands, S. 56—59, Südafrikanische Verfassung, S. 64—66. In der irischen Verfassung, S. 41, ist das königliche Veto nicht mehr vorgesehen.

Anfang der verantwortlichen Selbstregierung der Kolonien noch nach freiem Ermessen seine Zustimmung zur Kolonialgesetzgebung erteilen oder verweigern. Aber er war dabei an die zum mindesten schweigende Billigung des Staatssekretärs für die Kolonien gebunden, von der er abhing. Eine Zustimmungsverweigerung nach reinem, freien Ermessen ist aber selten erfolgt. Die Kolonialregierungen hatten in einzelnen Fällen den Gouverneur veranlaßt, seine Zustimmung zu verweigern, um auf diese Weise unangenehme Parlamentsgesetze zu Fall zu bringen. Aber auch dies war im großen und ganzen selten der Fall. Die Regierung vermag es vermöge ihrer Mehrheit, in den meisten Fällen unerwünschte Gesetze zu verhindern. Durch eine Zustimmungsverweigerung erschwerte der Gouverneur natürlich seine Stellung in den Kolonien nicht unerheblich. Auf ihm lastete dann das Odium, sich dem Willen der Volksvertretung entgegenstellen zu wollen. Durch „die Zurückstellung eines Gesetzes bis zur Erteilung der königlichen Billigung" kann der Gouverneur den gleichen Erfolg wie durch seine eigene Zustimmungsverweigerung allerdings auch erreichen. Die Verantwortung ruht dann aber nicht so sehr auf ihm, als auf der Reichsregierung selbst, weshalb diese Form der Mitwirkung praktisch häufiger vorkommt. Eine Zustimmungsverweigerung seitens eines Gouverneurs ist dagegen schon seit langem nicht mehr vorgekommen, der Gouverneur nimmt ja auch in den Dominien dieselbe Stellung wie der König im Vereinigten Königreich ein.

Ein Gesetzesvorschlag, der bis zur Erteilung der königlichen Billigung zurückgestellt ist, tritt nicht in Kraft, wenn er nicht innerhalb einer bestimmten Zeit diese Billigung erlangt hat. Wie die Zustimmungsverweigerung ist auch die Zurückstellung ein Eingriff in die staatsrechtliche Sphäre der kolonialen Selbstregierung. Eine derartige Intervention sollte nach den Grundsätzen des Durham-Reports nur unternommen werden, wenn vitale Interessen des Reiches betroffen werden. Um in einer Anzahl von Gesetzesmaterien die „Zurückstellung" zu erreichen, waren in den dem Gouverneur mitgegebenen Instruktionen gewisse Klassen von Gesetzesvorschlägen aufgezählt. Der Grundsatz, daß nur offenbares Reichsinteresse eine Intervention gegenüber der Selbstregierung einer Kolonie rechtfertige, ist einigermaßen unklar. Es kann nicht geleugnet werden, daß doch alle Gesetze und Regierungshandlungen in den Kolonien bis zu einem gewissen Grade das Reichsinteresse berühren. Denn wohl nichts kann den Bestand des Reiches so gefährden, wie die Mißwirtschaft in einer Kolonie. Die Versuche, die Fragen vorliegenden Reichsinteresses eindeutig von rein lokalen Fragen zu

scheiden[38]), sind eigentlich gescheitert. Zu Beginn der Selbstregierung wurden ziemlich viele Materien als „Fragen obwaltenden Reichsinteresses" betrachtet; aber Schritt für Schritt lockerte man im Laufe der Zeit die Kontrolle.

Zurückstellung ist auch in einigen Kolonialverfassungen für bestimmte Gesetze angeordnet. So für Verfassungsänderungen der Legislative in den australischen Staaten, ferner für jede weitere Beschränkung der Berufungen an den Gerichtsausschuß des Geheimen Rates durch Gesetze des Commonwealth. Die Südafrikanische Verfassung enthält ebenfalls eine Reihe von Gesetzesmaterien, die der Zurückstellung unterworfen werden müssen (S. 64).

Die schematische Zurückstellung bestimmter Gesetzesgruppen, wie sie in den ständigen königlichen Instruktionen vorgesehen war, wurde nach und nach in den größeren Selbstverwaltungskolonien aufgehoben. Zuerst 1886 für Kanada, dann 1900 für das Commonwealth von Australien, 1907 als Folge der Aenderung des Kolonialstatus zum Dominionstatus für Neuseeland. Für die Südafrikanischen Kolonien bestanden weiter ständige Instruktionen bis zum Zusammenschluß in der Südafrikanischen Union. Für diese gibt es noch eine ständige Spezialinstruktion, jede Aenderung der S. 35 der Verfassung betreffs Eingeborenenstimmrecht in der Kapprovinz bis zur Erteilung der königlichen Billigung zurückzustellen. Weiter bestehen noch ständige Instruktionen, die Zurückstellungen anordnen, in den sechs australischen Staaten sowie in Neufundland.

Die gleiche Wirkung wie die Zurückstellung kann durch Einfügung einer sog. „Suspensionsklausel" erreicht werden. Verschiedene Reichsgesetze ordnen für bestimmte Kolonialgesetze die Einfügung einer solchen Suspensionsklausel ausdrücklich an[39]).

Es besteht endlich noch eine weitere Kontrollmöglichkeit des Reichs über Kolonialgesetze: das Recht, jedes Kolonialgesetz innerhalb bestimmter Zeit durch das königliche Veto ex nunc zu annullieren. Diese Befugnis ist ausdrücklich in den Kolonialverfassungen enthalten und gilt selbst dann, wenn der Gouverneur dem Gesetze bereits vorbehaltlos zugestimmt hat. Die Ausübung dieses Rechtes ist äußerst selten geworden und hat in neuerer Zeit gänzlich aufgehört. Es kann daher mit Recht die Frage aufgeworfen werden, ob das Vetorecht des Königs auf Rat der Reichsregierung

---

[38]) Keith: Imperial Unity, S. 152.

[39]) So z. B. die Copyright Act 1889, vor allem aber die Merchant Shipping Act 1894, S. 735 und 736, und die Colonial Courts of Admiralty Act 1890.

nicht längst durch Gewohnheitsrecht außer Kraft gesetzt worden ist, zumal auch die irische Verfassung nichts Entsprechendes mehr enthält. Hier liegt also eine verfassungsrechtliche Strukturwandlung vor, der allgemeine Bedeutung zukommt, wie dies auch der Report des Inter-Imperial-Relations-Committee anerkennt[40]), sofern nicht etwa ausdrücklich widersprechende Verfassungsbestimmungen in einzelnen Dominien bestehen. Dies ist z. B. in Südafrika der Fall. Daraus folgt, daß die Bestimmungen der Südafrikanischen Verfassung und der Verfassung des Commonwealth nach wie vor in Kraft bleiben, in diesen Fällen also die oben geschilderte Zurückstellung weiterhin erfolgen muß, und die Vorenthaltung der königlichen Billigung auf Rat der Reichsregierung möglich ist. Es bleibt außerdem zweifelhaft, ob das Vetorecht bzw. die Vorenthaltung der königlichen Billigung in gewissen Fällen nicht schon von sich aus als hinfällig zu betrachten ist. So z. B., wenn das Unionsparlament durch ein Gesetz die Trennung der Union vom Reiche durchführen wollte. Eine solche Trennung vom Reiche kann aber nicht als Angelegenheit eines einzelnen Dominions angesehen werden, sie berührt vielmehr auch alle anderen Reichsteile, so daß wahrscheinlich einem solchen Gesetz die Reichsregierung ihre Zustimmung verweigern dürfte.

Wie bereits ausgeführt, kann eine scharfe Scheidung zwischen Fragen von Reichsinteressen und solchen von lokaler Bedeutung überhaupt nicht in Frage kommen. Lord Durham wollte bis auf einige Ausnahmen überhaupt alle Angelegenheiten der Selbstverwaltung allein den Kolonien unterstellen. Er schreibt im Report[41]): „Die einzigen Angelegenheiten, in denen das Mutterland die Kontrolle über die Kolonien behalten muß, sind 1. die Verfassung der Regierungsform, 2. die Regelung der auswärtigen Angelegenheiten, 3. die Regelung der Handelsbeziehungen mit dem Mutterland, den britischen Kolonien und auswärtigen Mächten, 4. die Verfügung über die Staatsländereien." Dazu kam noch die Kontrolle über die Eingeborenen, die nach Ansicht der Reformer auf keinen Fall der örtlichen Regierung allein anvertraut werden könne. Im Durham-Report ist hiervon allerdings nichts erwähnt, weil in den dort behandelten Gebieten, dem oberen und unteren Kanada, die Eingeborenenfrage überhaupt keine besondere Schwierigkeit bot. Ebensowenig wird im Report von einer Kontrolle über Kolonialstreitkräfte gesprochen.

---

[40]) Cmd. 2768, S. 17.

[41]) Lucas, C. P.: Lord Durhams Report on the Affaire of British North America, Oxford 1912.

Die Kolonien waren noch dünn bevölkert, und dieser Frage legte man daher keinerlei Bedeutung bei. Erst später war es eine Forderung englischer Kolonialpolitik, daß jede Kolonie mit Selbstverwaltung ihre innere Ordnung mit eigenen Streitkräften aufrechterhalten müsse. Der Durham-Report erwähnt nur, daß Reichstruppen selbstverständlich nicht unter kolonialen Oberbefehl gestellt werden könnten. Die Angelegenheiten, die der Reichskontrolle unterliegen sollten, wären nach Ansicht der Reformer in Zukunft von Reichsbeamten zu verwalten gewesen. Diese Auffassung von verantwortlicher Selbstregierung hätte dann einen doppelten zum Teil von der Reichsregierung, zum Teil von der Kolonialregierung abhängigen Verwaltungsapparat notwendig gemacht, und dieses System hätte danach eine gewisse Aehnlichkeit mit der 1919 in den indischen Provinzen eingeführten dyarchischen Regierungsform gehabt.

Ein solches System erwies sich aber als undurchführbar in denjenigen Kolonien, die von britischen Siedlern bewohnt waren. Die angestellten Versuche erwiesen sich als vollständige Fehlschläge und wurden bald aufgegeben. Zuerst entglitt dem Mutterland die Kontrolle über die Staatsländereien. Aber es erwies sich ebenfalls alsbald als unmöglich, die Eingeborenenkontrolle unabhängig von den Kolonien zu handhaben. In Kanada bot die Eingeborenenfrage keine Schwierigkeiten. Eine Proklamation von 1763 sicherte den Siedlern die bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte der früheren Einwohner. Erst später, nach Eintritt Britisch-Kolumbinens in das Dominion, entstanden einige Verwicklungen. Aber damals hatte die Reichsregierung schon ihre Kontrolle aufgegeben.

In den übrigen englischen Kolonien erübrigte sich bis heute die Fortführung der Reichskontrolle in diesem Punkte, da meistenteils in ihnen die Eingeborenen ausgestorben sind.

Die Versuche aber, in Kolonien mit britischen Siedlern die Selbstverwaltung durch dyarchische Regierungsform zu beschränken, schlugen fehl. Die Kontrolle der Kolonien beruhte also im wesentlichen auf der bloßen Ueberwachung der Gesetzgebung. Solange das königliche Vetorecht und die Zurückstellung in Theorie und Praxis intakt blieben, trug die Reichsregierung einen Teil der Verantwortung für die Kolonialgesetzgebung, denn sowohl Ausübung als auch Nichtausübung dieser Rechte bedeuteten eine Intervention. In der Praxis beschränkte sich aber bald die Kontrolle auf diejenigen Materien, die in den ständigen Instruktionen für Zurückstellung besonders aufgeführt waren, und die im wesentlichen auf gleichlautenden Instruktionen beruhten. Einwanderungsgesetze wurden in der Folge nur noch

verhindert, soweit sie Vertragsrechte berührten oder soweit sie die Einwanderung von britischen Indern verboten; aber auch hier erlangten die Kolonien bald völlige Selbständigkeit, so daß sogar die Einwanderung aus dem Vereinigten Königreich ihrer Kontrolle unterworfen wurde. 1914 wies die Union britische Arbeiterführer aus und deportierte sie. Wiederholt versuchte die Reichsregierung auf freundschaftlichem Wege ihren Bedenken gegen die Einwanderungsverbote Geltung zu verschaffen, aber an sich blieben die Kolonien bei ihrer einmal eingeführten festen Politik, ihre Gebiete jeder Einwanderung von Farbigen zu verschließen. Die Reichsregierung erhob zwar ihr Veto gegen einige besonders scharfe Einwanderungsgesetze, erreichte jedoch in der Sache selbst nichts. Auf der berühmten Reichskonferenz von 1918 wurde deshalb den Dominien ausdrücklich das Recht zuerkannt, die Zusammensetzung ihrer Bevölkerung selbständig zu regeln. Auf der Reichskonferenz von 1921 wurde eine weitere Entschließung angenommen, die, während sie die Resolution von 1918 bekräftigt, anerkennt[42]), daß eine Inkongruenz besteht zwischen der Stellung Indiens als „gleichberechtigtem Mitglied des Britischen Reiches" und der Existenz von Beschränkungen, die britischen Indern, obgleich sie gesetzlich in anderen Teilen des Reiches sich niedergelassen haben, auferlegt wird.

Die Reichsregierung hat somit immer mehr jede Möglichkeit verloren, die Einwanderungspolitik der Dominien sowie die Behandlung der schon eingewanderten Inder zu beeinflussen. Ob seitens des Reiches überhaupt der ernstliche Wille vorlag, den Indern zu helfen, erscheint recht zweifelhaft, zumal auch die Kenya-Kolonie, die noch vollständig der Kontrolle der Reichsregierung untersteht, in den wichtigsten Teilen den Indern verschlossen wurde.

Die ständigen Instruktionen des Gouverneurs enthielten nun eine Aufzählung von Materien, deren gesetzliche Regelung in jedem Falle der Zurückstellung bis zur königlichen Billigung unterliegen sollte. Es waren regelmäßig aufgezählt: Gesetze über Eingeborenenangelegenheiten, Gesetze betreffend Ehescheidungen, Währungsgesetze, Gesetze, die Differentialzölle auferlegten, Gesetze mit Ausnahmecharakter, durch welche die königliche Prärogative oder die Rechte und das Eigentum britischer Untertanen, die nicht in der Kolonie wohnen, oder der Handel und die Schiffahrt des Vereinigten Königreiches und seiner Dependenzen geschädigt werden könnten, endlich jedes Gesetz, welches Bestimmungen enthielt, zu denen die

[42]) Vgl. Heck, S. 73 III.

königliche Zustimmung schon einmal verweigert oder gegen das das königliche Vetorecht ausgeübt worden war[43]).

Die Kontrolle über Ehescheidungsgesetze wurde bald aufgehoben; es lag in dieser Kontrolle ja noch das Bestreben, mit den Kolonien engste Rechtseinheit zu bewahren.

Eine weitere wichtige Kontrollmaterie bildet die Handelsschifffahrt. Die territoriale Begrenzung der Gesetzgebungszuständigkeit der Kolonien machte von vornherein jedes Kolonialgesetz, welches die Schiffahrt jenseits der territorialen Gewässer der Kolonie regelte, nichtig. Aber schon 1854 erlaubte ein Reichsgesetz den Kolonien, für die Schiffahrt der bei ihnen registrierten Schiffe gewisse selbständige Bestimmungen festzulegen. 1869 wurde den Kolonien das weitere Recht eingeräumt, die Küstenschiffahrt zu regeln. Jedes derartige Gesetz aber mußte eine Suspensionsklausel enthalten und konnte somit erst nach Erteilung der königlichen Billigung in Kraft treten. Darüber hinaus versuchten die Kolonien auch, Bestimmungen für die Hochseeschiffahrt aufzustellen und diesen Gesetzen auf indirektem Wege Wirkung zu verschaffen. Zu erwähnen sind hier die Fischereigesetze Neufundlands, Kanadas und der australischen Staaten. Die mit der Handelsschiffahrt zusammenhängenden Probleme, die von einer eminenten Bedeutung für das Britische Reich sind, kamen in der Folgezeit einer Lösung kaum näher. Denn das Mutterland glaubte hier den Dominien keinerlei Zugeständnisse machen zu dürfen. Diese Fragen, auf verschiedenen Reichskonferenzen beraten, kamen bis heute jedoch nicht mehr zur Ruhe. Auch auf der Reichskonferenz von 1926 wurde keine definitive Lösung erreicht, so daß die Beschränkung der Dominienautonomie hier fortbesteht. Der Report des Inter - Imperial - Relation - Committee schlägt die Einberufung einer besonderen Unterkonferenz vor, um über die Aufstellung neuer Prinzipien zu beraten. Da die Regelung dieser Frage in engem Zusammenhang mit dem allgemeinen Problem der Gesetzgebungsbeschränkung der Dominien steht, soll die Konferenz zu gleicher Zeit wie das Sachverständigenkomitee tagen, dem die Erweiterung der Gesetzgebungszuständigkeit vorgelegt werden soll.

5. Der Abschluß von Handelsverträgen.

Besondere Beachtung muß der Kontrolle des Handels und dem Verbot von Differentialzöllen zugewendet werden, weil gerade die Entwicklung dieser Kontrolle und der Kampf dagegen grundlegend wurde für das allmähliche Herauswachsen der selbstregierenden

[43]) Keith: Imperial Unity, S. 144.

Gemeinwesen aus dem Kolonialstatus. Die selbständige Zollpolitik, welche dahin ging, die Aufstellung von Zolltarifen als rein interne Kolonialangelegenheit erscheinen zu lassen, stellte das bisher herrschende System der Handelsverträge ernsthaft in Frage. Diese waren früher von der Reichsregierung für das ganze Reich abgeschlossen worden, in Zukunft wollten aber die Kolonien bei den Handelsverträgen ihren besonderen Interessen Geltung verschaffen. Da die früheren Handelsverträge somit das ganze Reich banden, blieb es für die Kolonien schwierig, eine selbständige Handels- und Zollpolitik zu betreiben. 1877 versprach die Reichsregierung daher, durch neu abzuschließende Verträge nicht mehr automatisch auch die Kolonien zu binden. In neuen Handelsverträgen sollte den Kolonien lediglich das Recht vorbehalten bleiben, innerhalb einer gewissen Optionszeit dem neuen Vertrage beizutreten. Dem Rechte des selbständigen Beitritts entsprach ein selbständiges Kündigungsrecht, was jedoch erst 1899 den Kolonien in einer Konvention mit Uruguay zuerkannt wurde.

Auf der Konferenz von Ottawa 1894 war die Einführung eines Systems interimperialer Vorzugszölle angeregt worden. Die bestehenden Meistbegünstigungsverträge mit Deutschland und Belgien hätten nämlich die Wirkung der Vorzugszölle beeinträchtigt. Ihre Kündigung erfolgte daher 1897. 1907 erreichte der kanadische Premier Sir Wilfried Laurier, daß die Handelsvertragsverhandlungen mit Frankreich von dem kanadischen Vertreter allein geführt wurden, wobei selbstverständlich der britische Botschafter vom Lauf der Verhandlungen ständig informiert blieb. Der Vertrag selbst aber wurde von der Reichsregierung genau geprüft und erst dann vom britischen Botschafter und dem kanadischen Unterhändler unterzeichnet. Sir Wilfrid Laurier erklärte 1908 im kanadischen Unterhaus, daß die bestehende Praxis beim Abschluß von Handelsverträgen zur Zufriedenheit arbeite, so daß bereits 1910 ein weiterer Schritt unternommen werden konnte. Die Verhandlungen über die Beendigung des deutschkanadischen Zollkrieges führte nämlich der deutsche Generalkonsul in Montreal. Da es sich hierbei um ein informelles Uebereinkommen und nicht um einen Vertrag handelte, konnte jede Intervention der Reichsregierung verhindert werden. 1911 schlossen Mr. Fielding und Mr. Patterson als kanadische Unterhändler ohne jede Vollmacht der Krone und andererseits der Staatssekretär der Vereinigten Staaten von Nordamerika ein sehr weitgehendes Zollabkommen[44]), das durch parallele Gesetzgebung in

[44]) Europäische Gespräche, 1925, S. 220.

Kraft treten sollte. Ein formeller Vertragsabschluß war dabei nicht beabsichtigt. Der Reichsregierung wäre somit jede Möglichkeit abgeschnitten worden, eine Wirksamkeit ihrer Kontrolle über den sehr weitgehenden Vertrag zu erreichen. Durch den Sturz des liberalen Kabinetts in Kanada trat jedoch das Uebereinkommen nicht in Kraft.

6. Der Gerichtsausschuß des Geheimen Rates.

Schon seit Beginn der britischen Kolonisation hatten die überseeischen Briten das Recht, gegen Urteile der örtlichen kolonialen Gerichte die Entscheidung des Königs im Geheimen Rat anzurufen. Dieses Recht bestand gegen Urteile jedes Kolonialgerichtshofes, nicht nur gegen die der letzten Instanz. Da in vielen Kolonien die letzte Instanz beim Gouverneur, und zwar im Geheimen Rat, also einer nichtjuristischen Körperschaft, lag, wurden die Prozesse häufig nicht erst vor dieses Forum gebracht, sondern gleich dem König im Geheimen Rat vorgelegt[45]). Das Recht des Königs, besondere Erlaubnis für die Einlegung einer Berufung gegen Urteile der Kolonialgerichte zu gewähren, beruhte auf der königlichen Prärogative, welche in den meisten Fällen der lokalen Gesetzgebung unterlag. Es blieb aber immerhin zweifelhaft, ob Kolonialparlamente diese Prärogative überhaupt beschränken konnten, da die Berufung an den König im Geheimen Rat des Vereinigten Königreiches ging und die kolonialen Parlamente keine Gesetze mit extra - territorialem Charakter zu erlassen imstande waren. Durch Gesetz wurde daher für Berufungen an den König eine besondere Körperschaft eingesetzt: der Gerichtsausschuß des Geheimen Rates. Die Berufung an ihn findet in zwei verschiedenen Formen statt. Entweder als Recht ohne spezielle Erlaubnis des Ausschusses, weil der Prozeß unter die in den sog. „Rules" aufgezählten Ansprüche fällt, oder durch Gewährung besonderer Berufungserlaubnis durch den Ausschuß oder durch den Kolonialgerichtshof an dessen Stelle. Von den neuerrichteten Gerichtshöfen der Föderationen Kanada und Australien und der Südafrikanischen Union gibt es lediglich Berufung an den Gerichtsausschuß kraft besonderer Erlaubnis. Die Stellung der obersten Dominiengerichtshöfe wurde durch die Möglichkeit, ihre Urteile später durch den Gerichtsausschuß abgeändert zu sehen, sehr erschwert, was nicht zur Erhöhung ihres Ansehens beitrug. Es bildete sich deshalb alsbald die feste Regel, daß die besondere Erlaubnis nur noch für Berufungen gegen Urteile der höchsten Provinzgerichte

[45]) Kunz: S. 788, a. a. O.

gegeben wurde. Hatte sich eine der streitenden Parteien einmal entschlossen, den Prozeß zum Obersten Gerichtshof des Dominions zu bringen, so blieb die „besondere Erlaubnis" meist versagt. Die Verfassung der Föderation von Kanada brachte es mit sich, daß eine Reihe von konstitutionellen Streitfällen zwischen Dominion und Provinzen vor den Gerichtsausschuß des Geheimen Rates gelangten, der damit zum Interpreten der Verfassung wurde. Für gewisse abstrakte Fragen der Verfassung suchte man in Kanada häufiger Urteile der Provinzgerichte nach, gegen die dann eine Berufung an den Gerichtsausschuß des Geheimen Rates offenstand. Dieser zeigte aber eine große Abneigung dagegen, Urteile über abstrakte Tatbestände zu fällen, und er hält sich daher durch derartige Urteile für die Zukunft in seiner Rechtsprechung nicht im geringsten für gebunden. Verfassungsstreitfälle wurden zuerst dennoch vom Gerichtsausschuß in einigen Fällen entschieden, da auch die höchsten Gerichtshöfe der australischen Staaten über Verfassungsfragen Urteile fällten und gegen diese eine Anrufung des Gerichtsausschusses möglich blieb. Durch australisches Gesetz von 1907 wurde jedoch den höchsten Gerichtshöfen der Staaten das Recht entzogen, Entscheidungen über Verfassungsfragen zu fällen. Der Oberste Gerichtshof von Australien entscheidet somit jetzt derartige Fragen in letzter Instanz. Diese Tatsache hat eine große Bedeutung für die Interpretation der Verfassung erlangt.

Einige prinzipielle Fragen sind für die kanadische Föderation durch den Gerichtsausschuß wesentlich anders entschieden worden als durch den australischen Obersten Gerichtshof. In allen anderen Materien kann vom Obersten Gerichtshof Australiens weiterhin eine Berufung an den Gerichtshof durch Gewährung besonderer Erlaubnis stattfinden. Sec. 74 der Australischen Verfassung gibt dem Parlament des Commonwealth das Recht, durch Gesetz die Berufung an den Gerichtsausschuß weiterhin zu beschränken. Jedes derartige Gesetz muß jedoch bis zur Erteilung der königlichen Billigung zurückgestellt werden.

In den drei verfassungsrechtlich wie ein Einheitsstaat organisierten Dominien Neufundland, Neuseeland und Irland spielen Verfassungsstreitigkeiten keine große Rolle. In der Südafrikanischen Union sind die Berufungen nur sehr beschränkt zugelassen. Irland, dem nach dem englisch-irischen Vertrag vom Dezember 1921 die gleiche verfassungsrechtliche Stellung wie dem Dominion Kanada zugesichert wurde, soll in bezug auf die Berufungen an den Gerichts-

ausschuß die Stellung Südafrikas eingeräumt worden sein[46]). Die irische Verfassung enthält aber keine Bestimmung über Beschränkungen der Berufung durch Gesetz des irischen Parlamentes. Art. 66 der Verfassung des irischen Freistaates stellt das Recht auf Berufung an den Gerichtsausschuß kraft Gewährung besonderer Erlaubnis fest.

Die Rechtsprechung des Gerichtsausschusses beschränkt sich in der Hauptsache auf die Zivilgerichtsbescheide. Denn bei der großen Entfernung von den Dominien gestaltet sich die Beurteilung von Strafrechtsfällen sehr schwierig. Trotzdem hat noch 1885 eine Berufung gegen ein Strafurteil stattgefunden, worauf Kanada die Berufung in Strafrechtsfällen abschaffen wollte, jedoch ohne Erfolg. Verhältnismäßig früh machte sich in den Kolonien die Opposition gegen die Berufung an den Gerichtsausschuß geltend. Dagegen betonte die Reichsregierung stets, daß der Gerichtsausschuß eines der stärksten Mittel zur Erhaltung der Reichseinheit sei, worauf die Dominien entgegenhielten, daß der Gerichtsausschuß so lange nicht als Reichsgerichtshof angesehen werden könne, als Berufungen vom Vereinigten Königreich in letzter Instanz vom House of Lords und nicht vom Gerichtsausschuß entschieden würden.

Die Kompetenz des Gerichtsausschusses erstreckt sich zur Zeit nur auf die Dominien, Indien, die Kronkolonien, die Insel Man und auf die Protektorate. Ferner können Berufungen in kirchlichen Fragen, in Prisensachen und von den Konsulargerichten entschieden werden.

Die Besetzung des Gerichtsausschusses erfolgte ursprünglich lediglich durch Richter aus dem Vereinigten Königreich. Um jedoch der wachsenden Opposition der Dominien entgegenzutreten, wollte man zunächst auch Dominienrichter in beschränkter Zahl zulassen. Gesetze von 1895 und 1908 ermöglichten dies, ohne jedoch bisher praktischen Wert zu erlangen. Nur zeitweilig sind Dominienrichter im Gerichtsausschuß tätig gewesen, wenn sie sich zufällig einmal in London aufhielten.

Die Versuche, den Gerichtsausschuß zu einem wirklichen Reichsgerichtshof auszubauen, schlugen trotz aller Vorschläge fehl. Auch auf der Kolonialkonferenz von 1907 wurde diese Frage behandelt, ohne daß man zu einem greifbaren Ergebnis gelangte. Es wurde lediglich beschlossen, die Rules einer Durchsicht zu unterziehen und zu kodifizieren. Ebensowenig brachte die Reichskonferenz von 1911 etwas Positives. Im Vereinigten Königreich glaubte man damals noch

---

[46]) Im House of Lords, 4. März 1926, bestritt der Lord Chanceler diese Behauptung.

nicht, großbritannische Streitigkeiten kolonialen Richtern vorlegen zu dürfen. Südafrika war dabei für möglichste Einschränkung der Berufung als solcher. Kanada forderte wiederum mit Rücksicht auf seine Provinzen keine Aenderung. Neuseeland wollte neuseeländische Vertretungen bei allen sein Land betreffenden Prozessen durchsetzen. So ist die Abneigung der Dominien gegen Berufungen an den Gerichtsausschuß ständig gewachsen. Es wird vor allem immer wieder darauf hingewiesen, daß die verschiedenen Rechtssysteme im Reiche das Arbeiten des Gerichtsausschusses sehr erschweren, da seine Richter sich keiner besonderen Kenntnisse dieser Systeme rühmen könnten[47]). Andererseits bleibe der Ausschuß politischen Erwägungen nicht verschlossen, was seinen Wert als Gerichtshof nicht erhöhen könnte. In der Praxis werden daher die Berufungen von den Dominien durch häufige Verweigerung der Berufungserlaubnis beschränkt.

Die Berufungen an den Ausschuß sind durch den Report des Inter-Imperial-Relation-Committee nicht weiter berührt worden. Die Forderung Irlands nach sofortiger Abschaffung wurde auf Druck der Reichsregierung bis zur Beratung auf einer weiteren Konferenz zurückgestellt.

Kanada aber befindet sich in einer heiklen Lage. Denn die französisch-kanadische Minderheit sieht in der Berufung an den Ausschuß eine der wirksamsten Rechtsgarantien gegen die Aenderung der Verfassung. Mit Rücksicht auf die französische Minderheit wird es daher die kanadische Regierung kaum wagen, die Abschaffung der Berufungen zu befürworten. Der Report des Inter-Imperial-Relation-Committee begnügt sich mit der Erklärung, daß es nicht zur Politik Seiner Majestät Regierung in Großbritannien gehöre, die die Berufungen betreffenden Fragen anders als in Uebereinstimmung mit den Wünschen des in erster Linie betroffenen Reichsteiles zu entscheiden. Diese Erklärung hat so lange keine Bedeutung, als die Prinzipien der Colonial Laws Validity Act nicht widerrufen sind. Im Report wird noch hinzugefügt, daß Veränderungen der bestehenden Verhältnisse, die auch andere Teile des Reiches berühren, erst nach weiterer Beratung erfolgen sollen. Vorläufig ist also der Angriff der Dominien auf die Reichseinheit in diesem Punkte abgeschlagen.

7. Wandlung der Abhängigkeit nach dem Weltkriege.

Die Abhängigkeit der britischen Dominien nach dem Weltkriege hat eine erhebliche Wandlung durchgemacht. Seit Friedensschluß

[47]) Keith: Imperial Unity, S. 270.

zeigt die Verfassungspolitik der drei großen Dominien eine Entwicklung, in der nicht abstrakte Systeme, Erfindungen der Staatsmänner, einander gegenüberstehen, sondern Menschen und Völker, die in egoistischen, ja imperialistischen Einzelmaßnahmen lebendige Beziehungen, den jeweiligen Machtverhältnissen entsprechend, dauernd abwandeln und evolutionieren. Es erwächst aus dem Gegeneinander der einzelnen Glieder des gewaltigen Reichsganzen nur allmählich und stückweise die Neuordnung des Reiches, als Ganzes unvollkommen bleibend und daher stets zu Abänderungen und Neuerungen bereit. Diese Art des Neubaues mag dem Festlandeuropäer seltsam erscheinen, dem Angelsachsen ist sie nur natürlich, seiner Charakteranlage entsprechend.

Als Entgelt für die durch den Weltkrieg geforderten Opfer an Menschen und Material erhalten die Dominien in den Jahren 1917 und 1918 tätigen Anteil an der Reichspolitik im Reichskriegskabinett und auf der Reichskriegskonferenz. Dabei scheinen die Einheit des Imperiums und die Macht Englands trotz dieser neugeschaffenen Organe und gerade durch sie gefährdet. Der konservative Premier Kanadas erstreitet für sein Land das Recht eines Gesandten in Washington, und Smuts freie Dominienpolitik gegen die Inder. Auch Australien kündigt seine Absicht an, einen Minister mit eigenen Machtvollkommenheiten nach Washington zu senden.

Auf der Pariser Konferenz und in den Friedensverträgen wird die englisch-konservative Idee des übergeordneten Bundesstaates mit der Forderung der Dominien nach absoluter völkerrechtlicher Gleichstellung von Dominien und Mutterland in Einklang gebracht: Das Reich ist und handelt als eine Einheit, die „British-Empire-Delegation" besteht dauernd aus zwei Unterhändlern Großbritanniens, während abwechselnd je eines der großen Dominien den dritten stellt. Aber sogleich wieder zerschlagen Kanada und Südafrika im Kampf gegen die zentralistische Gefahr diese Lösung: Für Angelegenheiten des Völkerbundes erreichen die Dominien die Anerkennung als selbständige Einheiten mit den Rechten der „Kleinen Nationen". Alle entsprechenden Handlungen erfolgen ausschließlich auf Rat und Verantwortung des betreffenden Reichsteiles. Die eigene Regelung ihrer auswärtigen Beziehungen wird als konstitutionelles Recht aller Dominien proklamiert. Ja man geht noch weiter: In Zukunft sollen die Dominien nicht nur Autorität und Vollmacht in internationalen Angelegenheiten besitzen, sondern, obwohl das Reich eine völkerrechtliche Einheit auch weiterhin bleibt, soll es heute nur noch eine Allianz freier Völker sein, geradeso wie der Völkerbund selbst[48]).

[48]) Smuts: 23. September 1919 in Victoria West (Kap).

Doch während die Berechtigung dieser Konstruktionen zunächst noch ungeklärt bleibt, kaum jemand im Vereinigten Königreich sie wirklich anerkennt oder überhaupt nur ernst nimmt, Macht und Recht vielmehr in Krone und Parlament zu Westminster noch sicher verankert sieht, beginnt Kanada Schritt für Schritt die Verwirklichung dieser Pläne zu erkämpfen. Noch sei die wahre Autonomie von Land und Parlament in keiner Weise erreicht, noch immer gefährdeten imperialistische Pläne, die zu einer Zentralisation der Reichskontrolle und des Reichsregiments führen müßten, diese Bestrebungen der Dominien. Kanada selbst wolle — dies sind die Ideengänge des Premiers King — alle Angelegenheiten zwischen sich und anderen Ländern selbst erledigen, wovon es bis jetzt noch weit entfernt sei. Bisher bestimmte die Politik des Landes immer noch die Gefahr der Unterordnung unter Konferenzbeschlüsse ohne eigenes Parlament und ebenso noch die Möglichkeit neuer Ausgabenverpflichtungen für Heer und Marine[49]). Da vereinigen sich Regierung und Opposition in Kanada zur Abwehr der drohenden Verpflichtungen. Am 27. April 1921 unterstützt King im Parlament die konservative Politik zur bevorstehenden Konferenz der Premiers mit aller Macht. Programmpunkt war, daß auf der kommenden Reichskonferenz weder Aenderungen in den staatsrechtlichen Beziehungen noch irgendwelche weiteren finanziellen Verpflichtungen ohne das Parlament bindend beschlossen werden könnten. Das Mutterland dagegen fordert Zusammenschluß in irgendeiner Form und betont zugleich seine Souveränität. So stoßen die Meinungen im Sommer 1921 in London hart aufeinander, ohne daß eine Klärung erzielt wird. Die Schwierigkeiten erscheinen so groß, die Gegensätze so unüberbrückbar, daß sogar die für 1922 beabsichtigte „Constitutional Conference" wieder aufgegeben wird. Und doch gelingt es England, allmählich die Ansprüche der Dominien wieder zurückzudrängen. Die höchste Reichsgewalt des britischen Parlamentes und die für alle bindende Wirkung seiner Beschlüsse müssen anerkannt werden. Nur Kanada, begünstigt durch die Hinauszögerung einer klaren Entscheidung, greift an: Zur Washingtoner Abrüstungskonferenz haben die Dominien weder direkt noch indirekt durch das englische Auswärtige Amt Einladungen erhalten. Das bedeutet eine Brüskierung des seit 1919 erreichten Status der verfassungsrechtlichen Stellung durch die Vereinigten Staaten. London aber, die Gelegenheit benutzend, verlangt Vertreter der Dominien als Delegierte der englischen Regierung. So haben auf der Washingtoner Konferenz im Jahre 1922 die Dominien eigene

[49]) King: 1. und 11. März 1920. Journal I, 314 und 326 f.

Delegierte mit eigenen Instruktionen ernannt. Die amerikanische Regierung stellt sich allerdings auf den starren Standpunkt der althergebrachten staatsrechtlichen Auffassungen, und um Weiterungen zu vermeiden, wird vom König von England ein Vertreter für Kanada ernannt, der jedoch ein festes Mitglied der englischen Abordnung selbst ist.

So ist zwar nach außen die Anerkennung der Dominien als selbständiger Völkerrechtssubjekte innerhalb des britischen Reiches mißglückt. Auch durch die Schaffung der Völkerbundsakte ist hieran nichts geändert, da die Dominien wohl zu selbständigen Völkerbundsmitgliedern erhoben worden sind, dadurch aber deren Beziehungen zum Mutterlande ebensowenig wie ihre Völkerrechtsstellung überhaupt verändert worden ist[50]). Daher wird nach innen der mit der Unterzeichnung der Friedensverträge erreichte Zustand gewährleistet: Der König ratifiziert das Abkommen für Kanada erst, nachdem beide Häuser des kanadischen Parlamentes es angenommen haben. Damit ist die Entwicklung aber noch nicht abgeschlossen. Im vollen Gegensatz zur Auffassung der Vereinigten Staaten lädt Italien die Dominien zur Konferenz von Genua am 10. April 1922 in aller Form direkt ein, erkennt also einen Rechtszustand an, der vielleicht schon mehr bedeutet als ursprünglich angestrebt wurde. Und kaum ein halbes Jahr später wird die Tatsache der verfassungsrechtlichen Unabhängigkeit der selbstregierenden Reichsteile von London selbst erwiesen: In seinem berühmten Tschanak-Telegramm vom 16. September 1922 bittet Lloyd George die Dominien um Zusage ihrer Hilfsbereitschaft gegen die Kemalisten. Die Antworten der Dominien sind insofern bezeichnend, als fast alle auf die Stellungnahme ihrer Parlamente hinweisen und sich außerstande erklären, ohne diese handeln zu können. Gerade hieraus erhellt sich die Unmöglichkeit, die bisherige Regelung oder besser Nichtregelung der politischen Reichsbeziehungen weiter fortzuführen. Volle Souveränität der Dominien und Einheit des Imperiums müssen miteinander in Einklang gebracht werden. Scheinbar ein unlösbares Problem! Aber der Engländer, stark in politischer Durchdringung, erreicht um so gewisser die praktische Ausgleichung der Gegensätze. Die Formen zur Erreichung dieses Zieles sind verschieden; die Regierungen aller Reichsteile mühen sich ihrerseits um die ihren Interessen und Ideen günstigste Ordnung. Der Wille zur Reichsverbundenheit ist in jedem Lande bei jedem der verantwortlichen Leiter vorhanden. So beginnen die Vorbereitungen zur Reichskonferenz von 1923. Auf ihr bricht wieder,

---

[50]) Vgl. Heck, S. 34 und 35, und das dort angegebene Schrifttum.

trotz bester Regie, der Widerstreit der Meinungen hervor, und das Ergebnis ist im besten Falle ein Kompromiß. Auch jetzt wird eine klare Stellungnahme und Festlegung der staats- und völkerrechtlichen Beziehungen vermieden; häufig genug gleitet man über einen Streitfall hinweg im berechtigten Bewußtsein, daß es gefährlich sei, mit Gewalt einen Weg zu erstreben, der unheilvoll werden könnte, und man hält es daher für besser, einen neuen, wenn auch unlogischen und widerspruchsvollen „Status" zu finden, der die Erhaltung des Commonwealth ermöglicht[51]).

Kanadas Vorgehen beim Hellbutt-Vertrag wird gebilligt: Jeder Reichsteil kann selbständige Verträge abschließen, die dann nur ihn verpflichten. Werden jedoch andere Reichsteile davon betroffen, so müssen diese, und im Falle irgendeiner Kriegsgefahr müssen alle Teile vorher befragt werden. So glaubt man, einen Modus gefunden zu haben, der auch der Idee von der Einheit des Ganzen Genüge tut. Niemand rührt dagegen an das eigentliche Hauptproblem: Wann nur der vertragschließende Teil und nicht das Reich als solches interessiert ist, ob nicht jedes Handeln ohne oder gar gegen die Gesamtheit den Verband oder das betreffende Glied gefährdet, und endlich, wie bei Meinungsverschiedenheiten entschieden werden soll.

Großbritannien hat auf der Konferenz keine übergeordnete Machtstellung beansprucht oder gar ausgeübt[52]). Die Auffassung, daß zwar das formelle Recht noch voll und ganz beim Parlament zu Westminster ruht, das sich aus Unterhaus, Oberhaus und König zusammensetzt, die materielle Berechtigung dazu aber gegenüber den selbstregierenden Dominien nicht mehr besteht, hat sich, zwar widersprochen und vielfach widerlegt, dennoch allmählich zu fast allgemeiner Anerkennung auch in England durchgerungen[53]). Aber während die Dominien daraus ihre materielle Selbständigkeit ableiten, sieht man im Mutterlande die Einheit des Reiches nach wie vor im König verkörpert, der ausschließlich auf den Rat und die Verantwortung seiner britischen Minister handle. So bleibt jede Möglichkeit der Gestaltung offen; ein Zustand, der dem Angelsachsen nur brauchbar erscheint, weil er auf die Zeitentwicklung und ihre Erfordernisse vertraut, nämlich dem Eigeninteresse der Beteiligten und deren gesunden Menschenverstand. „Wenn eine Sache erst einmal erörtert wird, so ist sie schon besser geworden"[54]).

---

[51]) Round Table: 58, 364. März 1925.
[52]) Round Table: 54, 226. März 1924.
[53]) Hall, Duncan: The British Commonwealth of nations. London, 1920, S. 232 ff.
[54]) Round Table: 52, 704. Sept. 1923. Mit Bezug auf die Rassenfrage.

So konnte noch die Reichskonferenz 1923 ohne praktisches Ergebnis bleiben.

Doch der Streit der Parteien geht weiter, aus England und Australien kommt erneut die Forderung nach vorhergehender Beratung aller entscheidenden Fragen als unbedingtes Erfordernis. Es wird betont, daß Australien wohl theoretisch neutral bleiben könnte, praktisch jedoch nicht. Und wenn auch der australische Premier befriedigt ist, daß in London niemand für Reichskabinette oder Reichsparlamente eintrat, so beharrt er dennoch auf seiner Forderung gegenseitiger Einflußnahme[55]). Im Mai 1925 sieht er endlich die Möglichkeit der Schaffung von Kabinettsministergesandten in London in greifbare Nähe gerückt, ohne daß er es schon wagt, diesen Schritt eigenmächtig und überstürzt vorzunehmen[56]).

Aus Südafrika kommt erneut die Forderung nach Konstituierung des „selbständigen Status" des Dominions; in Kanada führt das Gefühl der Autonomie und die Abneigung gegen jeglichen aktiven Anteil an Reichsangelegenheiten sogar dazu, daß der Premierminister keinen Bericht über die Reichskonferenz erstattet und sein Parlament auch keinen verlangt.

Doch der kanadische Gesandte in den Vereinigten Staaten ist sieben Jahre nach Erringung des formellen Rechtes immer noch nicht ernannt, während Irland mit der Anerkennung als Dominion im Jahre 1923 die gleichen Rechte erhielt und sofort den Gesandten in Washington ernannte[57]). Die überseeischen Tochternationen ordnen im konkreten Falle ihre weitergehenden Wünsche den gemeinsamen Notwendigkeiten unter, und im Mutterlande übergeht man die dort wirkenden Kräfte nicht, obwohl das Vereinigte Königreich auch fernerhin noch die Hauptlast der hohen Politik trägt[58]).

Auf der Alliierten Konferenz im Herbst 1924 ersteht die „British-Empire Delegation" wieder zu neuem Leben; England sitzt mit den großen Dominien zusammen und mit Indien wieder am „runden Tisch", und die Einheit des Reiches behauptet sich, allem scheinbaren Vordringen der autonomen Tendenzen zum Trotz.

Die Zeitspanne vom Frühjahr 1925 bis zum Herbst des nächsten Jahres bringt in der Stellung der selbstregierenden Glieder des Reiches zueinander kaum Aenderungen. Doch die Ruhe führt um so gewisser zur Festigung und zum Ausbau des bisher erreichten Zustandes, begünstigt durch die in allen Einzelheiten sich erweisende

[55]) Journal V.: 565 ff.
[56]) Morning Post: 25. Mai 1925; Times: 27. Mai 1925.
[57]) Round Table: 26, 802. September 1924.
[58]) Round Table: 51, 485 ff. Juni 1923.

Stetigkeit der inneren und äußeren Verhältnisse. In Großbritannien erfährt die vielbeschriene Schutzzollpolitik keine nennenswerte Erweiterung, im übrigen läuft die gesamte Handels-, Wirtschafts- und Siedelungspolitik, soweit sie die Dominien betrifft, im vorgezeichneten Geleise weiter. Die hinreichend geklärte Stellung der überseeischen Reichsteile führt in Ausführung der Beschlüsse der Reichskonferenz von 1923 zur Errichtung eines gesonderten Staatssekretariats für Dominienangelegenheiten und eines Dominienamtes in London, deren Aufgaben und verfassungspolitische Bedeutung Australien durch die Entsendung eines besonderen Verbindungsbeamten zu unterstützen sucht, während in Kanada die Bestellung eines „Verhandlungsministers" für Washington weiterhin akademisch erörtert wird.

In Siedelungs- und Anleihefragen hält das Commonwealth seinen führenden Standpunkt gegenüber den meist sozialistisch regierten Staaten trotz des Mißerfolges mit dem Referendum aufrecht. Bei der Einwanderung unerwünschter Elemente wird, wie in Kanada, die Zusammenarbeit mit dem Mutterland weiterhin gepflegt. Man ersieht aus dieser Entwicklung, daß der Konsolidierungsprozeß in seinen Grundlinien gute Fortschritte macht. Ein Gebiet besonderer Art, von dem dies nicht gesagt werden kann, bildet die Frage der Beibehaltung der Staatsflotten. Hier handelte es sich, soweit Australien und Kanada in Frage kommen, nicht nur um Prestige-, sondern um reine Existenzfragen des Commonwealth, und es ist daher nicht zu verwundern, daß hier der bisherige Gegensatz zu den interessierten Kreisen Großbritanniens einstweilen noch unverändert bestehen bleibt.

Lediglich in Südafrika scheint die Konsolidierung nicht ganz zu gelingen. Zwar vermeiden Regierung und Opposition in allen nationalafrikanischen Fragen möglichst jede Ueberspannung ihres einmal eingenommenen Standpunktes, so daß künftig das Aufgehen des deutsch-südwestafrikanischen Mandatsgebietes in die Union als Selbstverständlichkeit angesehen wird; nur die Wege der einzuschlagenden Politik sind noch strittig; die heikle Flaggenfrage und das Eingeborenenwahlrecht, kaum angerührt, sind bereits wieder vertagt worden.

So kommt es zur sechsten Reichskonferenz im Oktober/November 1926. Ihr Kernstück bilden die Reformvorschläge eines besonderen Verfassungsausschusses, deren Durchsetzung aussichtsreich erscheint, wenn auch unter den maßgebenden Faktoren die Zweifler überwiegen, die trotz aller sachlichen Annäherungen der Meinungen und Zustände, trotz aller Bemühungen und Forderungen eine abermalige Vertagung der entscheidenden Punkte voraussagen.

Um so mehr überrascht alle Beteiligten der Ausschußbericht, denn er enthält, wenigstens seinem Inhalt nach, eine grundlegende Verfassung für das Reich[59]). Dabei stellt er zugleich eine solche „Lösung" des gesamten staatsrechtlichen Aufbaues aller Staatsteile in echt angelsächsischer Art dar, daß sie ebenso für Südafrika und Kanada wie für Australien und für das Mutterland als brauchbar erscheint. Die Dominien sind danach „autonome Staatsgebilde innerhalb des britischen Reiches, gleich in ihrem Status, in keiner Weise das eine dem anderen untergeordnet, sei es in inneren oder äußeren Angelegenheiten, wenngleich vereinigt durch gemeinsame Untertanenpflicht gegenüber der Krone und frei miteinander verbunden als Mitglieder des britischen Gemeinwesens von Nationen". Aus dieser Gleichheit des Status unter den Mitgliedern des britischen Gemeinwesens von Nationen, der hier zum ersten Male mit aller Deutlichkeit festgesetzt wird, dürfte folgen, daß der Generalgouverneur eines Dominions der Vertreter der Krone ist, in ihm also dieselbe Stellung einnimmt, wie sie der König in Großbritannien selbst innehat; der Gouverneur ist nicht mehr der Vertreter oder Agent der großbritannischen Regierung oder eines Ministeriums dieser Regierung. Es wird weiter anerkannt, daß die Regierung jedes Dominions das ausschließliche Recht hat, der Krone in allen Angelegenheiten, die das Dominion selbst betreffen, Rat zu erteilen und Wünsche auszusprechen.

Wie in allen diesen Formulierungen des Verfassungsausschusses zu den inneren Beziehungen der Staatsteile eigentlich nichts Neues enthalten ist, verglichen mit der staatsrechtlichen Praxis der zurückliegenden Jahre, so wird auch die Stellung zu auswärtigen Mächten lediglich gemäß den bewährten Grundsätzen von 1923 erneut prinzipiell festgelegt und vervollständigt. Und so ist es bis zum heutigen Tage geblieben. Hierzu mögen folgende Erläuterungen genügen: Wenn eine Regierung davon unterrichtet wird, daß eine andere politische oder sonstige Verhandlungen zu führen wünscht, so soll es ihre Pflicht sein, unverzüglich ihre zustimmende oder ablehnende Haltung zum Ausdruck zu bringen, wobei nach allgemeinen internationalen Gepflogenheiten Schweigen als Zustimmung gelten soll. Bevor eine Regierung irgendwelche Schritte unternimmt, die die anderen Regierungen in aktive Verpflichtungen verstricken könnten, muß deren ausdrückliche Zustimmung eingeholt werden. Wo es wegen der Art des Vertrages wünschenswert ist, daß er seitens aller

---

[59]) Europäische Gespräche, Januar 1927, 47 ff. Nach dem Wortlaut in Cmd. 2768. Imperial Conference 1926, Summary of Proceedings.

Regierungen des Reiches ratifiziert wird, darf die verhandelnde Regierung annehmen, daß eine andere Regierung mit der Ratifizierung des Vertrages einverstanden ist, sofern sie volle Gelegenheit gehabt hat, ihre Haltung zum Ausdruck zu bringen und nichts Gegenteiliges geäußert hat. Konferenzen politischen Charakters, die von einer fremden Regierung einberufen sind, sind auf Grund der besonderen Umstände jedes Einzelfalles zu behandeln. Dabei sind drei Modalitäten denkbar: Entweder wird ein gemeinsamer Bevollmächtigter mit der Führung und dem Abschluß der Verhandlungen betraut, oder es wird eine einzige britische Reichsdelegation, oder endlich, es werden Einzeldelegationen eingesetzt. So ist nur der Rahmen gespannt, während alle konkreten Möglichkeiten offenstehen. Der Ausschußbericht selbst läßt die nun einmal offiziell anerkannte Kräfteverteidigung des Augenblicks noch dadurch besonders sichtbar werden, daß er ausdrücklich ausführt: „Es wurde freimütig anerkannt, daß in dieser Sphäre der auswärtigen Angelegenheiten wie in jener der Verteidigung der Hauptteil der Verantwortung gegenwärtig bei der großbritannischen Regierung Seiner Majestät liegt und auch noch für einige Zeit weiter liegen muß." Gleichzeitig billigt man die Entsendung des diplomatischen Vertreters Kanadas in den Vereinigten Staaten; in anderen Fällen aber als in denen, wo Minister eines Dominions bei auswärtigen Staatshäuptern bereits akkreditiert sind, hält man es übereinstimmend für sehr wünschenswert, daß für den Verkehr zwischen den Regierungen der Dominien und auswärtigen Regierungen „in Angelegenheiten von allgemeinem politischen Belang die bestehenden diplomatischen Kanäle weiterbenutzt würden."

Die positive Bedeutung der Konferenz liegt in der Tatsache dieser verfassungsgemäßen Formulierungen. Was die Praxis der vergangenen Jahre schon mehr und mehr entwickelt hatte, das ist in grundlegenden Sätzen hier bestimmt umschrieben worden. Man erkennt in allen Teilen des Imperiums diese Richtlinien als zweite „magna charta" an, geeignet, eine unzweckmäßige Fortführung aller Erörterungen zu unterbinden und Reibungen auszuschalten. Die Neuordnung des britischen Imperiums befindet sich seit dieser Zeit nicht mehr im Stadium des Werdens, sondern hat eine Konsolidierung in dem Grade erreicht, daß die Umrisse des neuen politischen Zustandes, in dem sich die selbständigen Dominien jetzt befinden, in großen Zügen festgelegt sind. Die „Einheit freier Völker" hat ihre sichtbare Bestätigung gefunden.

II. Die Unabhängigkeit der Dominien und die Einheit des Reiches.

1. Staatsangehörigkeit und Naturalisation.

Wenn wir nun im folgenden die rechtliche Bedeutung der Unabhängigkeit der Dominien auf der einen, die Reichseinheit auf der anderen Seite juristisch würdigen wollen, so haben wir von der Erkenntnis auszugehen, daß die eigenartige Gestaltung grundlegender staatsrechtlicher Elementarerscheinungen erst einen Schlüssel für das Verständnis der durchaus einzigartigen staatsrechtlichen Struktur des englischen Imperiums bildet. Hier ist in allererster Linie das Staatsangehörigkeitsverhältnis zu nennen. Davon soll daher zunächst im folgenden gesprochen werden.

Die Begriffsbestimmung der britischen Staatsangehörigkeit ist einheitlich für alle britischen Gebiete durch Reichsgesetz (British Nationality and Status of Aliens Act 1918) festgelegt. Dasselbe erstreckt sich rechtlich auch auf Eingeborene und insbesondere auch auf Inder. Allerdings ist — was von vornherein zu beachten ist — der Inhalt des britischen Reichsbürgerrechts eingeschränkt, wenn nicht illusorisch gemacht durch die Entstehung besonderer kolonialer Bürgerrechte. So scheint also zwar die Auffassung von der Einheitlichkeit des britischen Bürgerrechts zunächst ein starkes Argument auch für den einheitlichen Charakter des Reiches zu sein; aber das Bestehen der erwähnten kolonialen Bürgerrechte zeigt doch, daß das Argument nur begrenzte Bedeutung besitzt. In den Anfängen umfaßte das britische Reichsbürgerrecht diese kolonialen Bürgerrechte selbst mit; langsam aber wuchsen sie in organischem Entwicklungsprozeß aus diesem Rahmen heraus und traten selbständig neben die Reichsangehörigkeit, wozu wohl die Einwanderung nichtbritischer Siedler in die Kolonien den unmittelbaren Anlaß gab. Im Interesse der aufstrebenden Kolonien und der wirtschaftlichen und politischen Erschließung des Landes lag es, die Siedler möglichst schnell zu assimilieren und mit dem Lande zu verbinden. Der Einfluß ihres Stammlandes auf die Einwanderer sollte daher durch baldige Einbürgerung weitmöglichst eingeschränkt werden. Da man nun im

Vereinigten Königreich den Siedlern die volle britische Reichsangehörigkeit mit ihren Rechten schon aus Prestigegründen nicht zuerkennen wollte, wurde für die Kolonien eine besondere Naturalisation eingeführt, durch die britisches Bürgerrecht innerhalb der Grenzen der Kolonie den Einwanderern übertragen werden konnte, während eine Naturalisation im Vereinigten Königreich natürlich Geltung im ganzen Reiche hatte.

Die Einwanderungspolitik der selbstregierenden Kolonien bedingte jedoch noch weitergehende Forderungen. Diese selbständige Regelung der Einwanderungsfragen durch Verbote und Erschwerungen für alle „Unerwünschten" war erfolgreich durchgesetzt worden. Unter Anerkennung seitens der Reichsregierung besaß ein selbstregierendes Dominion volle Selbstbestimmung in Sachen der Zusammensetzung seiner Bevölkerung. Dieser Grundsatz vernichtete aber innerhalb des Reiches die Freizügigkeit, denn die Dominien konnten demnach ja auch unerwünschte Einwanderer aus dem Vereinigten Königreich abweisen. So ist es zu verstehen, daß bis zur förmlichen Aufstellung einer gesonderten Staatsangehörigkeit oder Dominionangehörigkeit nur noch ein Schritt war.

Die Naturalisation eines Ausländers in einer Kolonie konnte in verschiedener Hinsicht unerwünschte Konsequenzen zeitigen. So wurde z. B. ein in Kanada naturalisierter Amerikaner in den Vereinigten Staaten als britischer Untertan, im Vereinigten Königreich als Amerikaner behandelt. Die Dominien wiesen bald auf diese unbefriedigende Situation hin, so daß nach einigen fruchtlosen Reformversuchen sich zunächst die Reichskonferenz von 1911 mit der Regelung dieser Frage beschäftigte. Als Resultat derselben wurde festgelegt, daß als Voraussetzung für die Gewährung von Reichsbürgerrecht ein mindestens fünfjähriger Aufenthalt in britischen Territorien erforderlich sein sollte. Die Verleihung des Bürgerrechts kann durch die Regierung desjenigen Reichsteiles erfolgen, in dem während der letzten zwölf Monate Wohnsitz genommen wurde. Daneben bleibt die Erteilung des Bürgerrechtes mit Wirkung nur im Bereiche eines Dominions aufrechterhalten.

Die Einwanderungsgesetzgebung der Dominien als solche wurde auf der erwähnten Konferenz nicht berührt, die Freizügigkeit blieb also auch für Personen mit Reichsbürgerrecht eine beschränkte. 1921 stellte dann Kanada durch Gesetz die förmliche Regelung des kanadischen Bürgerrechts auf, um Zweifelsfragen bei der Wahl kanadischer Bürger zum ständigen Internationalen Gerichtshof im

Haag zu klären[60]). Das kanadische Bürgerrecht steht danach nicht mehr innerhalb der Reichsangehörigkeit. Kanada aber verweigert britischen Untertanen, die nicht im Sinne des Gesetzes kanadische Bürger sind, die politischen Rechte nicht. Dagegen gewährt die Verfassung des irischen Freistaates nur irischen Bürgern die politischen Rechte. Gemäß S. 3 der Verfassung ist irischer Bürger jeder, der innerhalb der Herrschaftsgewalt des irischen Freistaates zur Zeit des Inkrafttretens der Verfassung seinen Wohnsitz hatte und entweder selbst in Irland geboren ist oder dessen Vater oder Mutter dort geboren ist; ferner ist irischer Bürger jede Person, die zur Zeit des Inkrafttretens der Verfassung bereits sieben Jahre lang in Irland ansässig war. Die Einbürgerung in Irland erfolgt nach den Vorschriften eines irischen Verfassungsgesetzes, so daß damit die irische Staatsangehörigkeit vollständig von der Reichsangehörigkeit losgelöst ist. Die Existenz getrennter Dominienangehörigkeit wird jedoch vom britischen Reich ignoriert. Sie erlangte aber während des Krieges stillschweigende Anerkennung, denn alle Personen, die ihren gewöhnlichen Wohnsitz in den Dominien hatten, wurden von der allgemeinen Wehrpflicht im Vereinigten Königreich ausgenommen. Dieser Grundsatz wurde auch bei dem Abkommen der Alliierten betreffs Verpflichtung zur allgemeinen Wehrpflicht britischer Untertanen in alliierten Ländern und umgekehrt berücksichtigt.

Der Inhalt des britischen Reichsbürgerrechtes ist damit aber auf ein Minimum reduziert. Es besteht kein Aufnahmezwang eines Reichsbürgers in den Bürgerrechtsstatus der Dominien, es existiert also, wie gerade die irische Verfassung zeigt, kein Reichsindigenat. Es werden daher farbige britische Staatsangehörige in den Dominien in verschiedener Hinsicht schlechter behandelt als Ausländer, während der Schutz eines britischen Staatsbürgers z. T. besser im Ausland gewährleistet sein kann als im britischen Dominion.

Nach außen hin werden, völkerrechtlich beurteilt, allerdings sämtliche britischen Staatsangehörigen von der britischen diplomatischen Vertretung geschützt. Die Bestimmungen über Niederlassungsrecht, Grunderwerbsrecht und dgl. kommen in den vom Vereinigten Königreich abgeschlossenen Handelsverträgen auch den Bürgern der Dominien zugute, wenn auch die Dominien den Verträgen nicht beigetreten sind. Dieser Mangel an Gegenseitigkeit wurde von den fremden Mächten bisher stillschweigend in Kauf genommen. Man dürfte aber wohl kaum in der Annahme fehl gehen, daß fremde Mächte in Zukunft auch zwischen britischen Staatsangehörigen und

[60]) Canadian Nationals Definition Act. 1921.

Dominienangehörigen unterscheiden werden, da jetzt die Definition des Dominionbürgerrechtes die Handhabe dazu bietet. Der Ausbau eines eigenen diplomatischen Außendienstes aber durch die Dominien bedeutet das Ende jeglichen einheitlichen britischen Bürgerrechtes.

2. Die Föderationen und die Union.

Nach den Zeiten administrativer Dezentralisation machten sich in den Kolonien Zusammenfassungsbestrebungen geltend. Schon 1791 hatte man die Reste der nordamerikanischen Besitzungen in verschiedene Verwaltungseinheiten zerlegt. Aus **Neusüdwales** hatte man die Kolonien Viktoria, Queensland und teilweise Südaustralien herausgeschnitten; ferner war Natal einem Gouverneur unterstellt worden. Aber die wirtschaftliche Entwicklung sowie politische Komplikationen ließen auch hier bald eine größere Verwaltungskonzentration wünschenswert erscheinen. Dieser Zusammenfassungsprozeß spielt sich dann in drei Kraftfeldern ab: Britisch-Nordamerika, Austral-Asien und Südafrika.

In den beiden Provinzen Kanadas war eine engere Verschmelzung infolge der nationalen Gegensätze ausgeschlossen und ein einfaches Aufgehen der Teile in der geplanten größeren Einheit erschien untunlich, wenn nicht unmöglich. Die Zusammenfassung konnte nur in der Art einer Föderation zustande kommen, was dann auch tatsächlich am 1. Juli 1867 geschah. Durch den Erwerb der Gebiete der Hudson-Bay-Company im Jahre 1870 wuchs das Gebiet der Föderation gewaltig an, wozu dann in den folgenden Jahren noch British-Columbien und das gesamte Territorium in Nordamerika mit Ausnahme Neufundlands und seiner Dependenzen trat. Damit war die Zusammenfassung der britischen Besitzung in Nordamerika zu einem mächtigen Dominion erreicht. Die Verfassung der Vereinigten Staaten hat bei dieser territorialen und machtpolitischen Bildung einen starken Einfluß ausgeübt. Allerdings ist der Senat keine echte Vertretung der Provinzen der Föderation. Die Kompetenzvermutung spricht für das Dominion und nicht für die Provinz, die aus dem britischen Kolonialsystem durch das Dominion absorbiert ist. Es besteht somit keine direkte Verbindung mehr zwischen den Föderationsprovinzen und der Reichsregierung. Alle Mitteilungen der Provinzregierungen an die Reichsregierung gehen über die Dominionregierung, welche sie nach Belieben weitergibt. Die Vertreter der Provinzen in London, die sog. Generalagenten, sind lediglich Handelsvertreter, sie haben keinerlei diplomatischen oder quasidiplomatischen Charakter. Verpflichtungen gegenüber dem Ausland können

nur vom Dominion übernommen werden, welches verfassungsgemäß die Zuständigkeit besitzt, die auswärtigen Verträge in Kraft zu setzen und in diesem Falle selbst in die ausschließliche Provinzzuständigkeit einzugreifen[61]). Der Vertreter des Königs in der Provinz, der Lieutenant-Gouverneur, wird von der Dominionregierung ernannt und bezahlt, von der er auch abberufen werden kann. Ueber die Gesetzgebung der Provinzen übt das Dominion volle Kontrolle aus, der Generalgouverneur kann auf Rat seines Ministeriums nach S. 90 der Verfassung gegen jedes Provinzgesetz sein Veto ausüben, während der Lieutenant-Gouverneur auf Verlangen der Dominionregierung jedes Gesetz des Provinzparlamentes bis zur Erteilung der Billigung der Dominionregierung zurückzustellen hat. Damit ist jede Kontrolle der Reichsregierung über die Provinzgesetzgebung praktisch abgeschnitten.

Trotz dieses scheinbar großen Uebergewichtes des Dominions über die Provinzen haben diese im Laufe der Zeiten eine große Lebensfähigkeit gezeigt, und Spannungen zwischen Provinz- und Zentralregierung sind eine stets häufige Erscheinung gewesen. Die Tatsache, daß nach der Verfassungskonvention die Verfassung Kanadas nur mit Zustimmung aller Provinzen geändert werden kann, verschafft allerdings den Provinzen eine starke Stellung gegenüber der Zentralregierung. Zur Interpretation der Verfassung ist in Zweifelsfällen häufig der Gerichtsausschuß des Geheimen Rates angerufen worden, der in der Mehrzahl seiner Entscheidungen sich auf seiten der Provinzen gestellt hat. Dies bedeutet, daß die Provinzialregierungen einen entscheidenden Einfluß auf die Gestaltung der kanadischen Gesamtpolitik gewonnen haben.

Der Zusammenschluß des australischen Kontinents und der Insel Tasmanien wurde durch Gründung einer Föderation im Jahre 1900 durchgeführt, wobei wirtschaftliche, nicht politische Motive maßgebend waren. Die Macht der Föderation ist allerdings nicht so weitgehend wie die des kanadischen Dominions. Denn den Kolonien, die jetzt den Namen „States" annahmen, blieb eine sehr große Selbständigkeit gewahrt. Auch hier ist der Senat keine echte Vertretung der States. Die Senatoren werden von der Bevölkerung der States direkt gewählt, die Kompetenzvermutung spricht im Gegensatz zum Dominion Kanada aber für die States und nicht für die Föderation. Die States sind aus dem britischen Kolonialsystem durch die Föderation nicht absorbiert worden; der Gouverneur wird direkt vom König auf Rat der Reichsregierung ernannt und erstattet direkt nach

[61]) Keith: Constitution, S. 226.

London Bericht, wobei der Generalgouverneur eine Kopie der Schriftstücke erhalten soll. Die Föderation hat ferner keine Gesetzeskontrolle über die States, vielmehr wird diese nach wie vor von der Reichsregierung ausgeübt. Die Vertreter der States in London, die Generalagenten, sind nicht nur Handelsvertreter, sie haben auch eine quasi-diplomatische Stellung. Nach außen hin erscheint aber die Föderation als eine juristische Einheit, denn keiner der States kann gegen den Willen der Föderation vertragliche Bindungen mit fremden Mächten eingehen. Anderseits bedarf die Föderation zum Abschluß eines Vertrages, der die Gesetzgebung der States berührt, deren Zustimmung. Zur Kolonialkonferenz von 1902 erhielten die States trotz heftiger Proteste keine besondere Einladung, nur die Föderation war vertreten. Durch den Report des Inter-Imperial-Relation-Committee ist keine rechtliche Veränderung der Beziehungen der States zur Reichsregierung eingetreten.

In Südafrika einigte man sich nach vielerlei Kämpfen im Jahre 1909 auf einen Verfassungsvorschlag zur Union der Südafrikanischen Provinzen, der von den Parlamenten gebilligt wurde und später auch die Zustimmung des Reichsparlamentes fand. Die Südafrikanischen Kolonien hatten zu viele gemeinsame Probleme zu lösen, als daß eine lose Föderation zur Zusammenfassung ihrer Kräfte genügt hätte. Die südafrikanische Verfassung schließt sich infolgedessen nicht den Vorbildern Kanadas und Australiens an. Die Union kann deshalb nicht als eine Föderation der Provinzen bezeichnet werden. Das Unionsparlament besitzt weiteste Kompetenz-Kompetenz. Auch die durch die Verfassung den Provinzen zur Gesetzgebung übertragenen Materien kann das Unionsparlament jederzeit selbst regeln. Allerdings müssen Gesetze, die die Sphäre provinzieller Autonomie beschränken, bis zur Erteilung der königlichen Billigung zurückgestellt werden. Die Unionsregierung übt über die Gesetze und die Verwaltung der Provinzen volle Kontrolle aus. Provinzialgesetze bedürfen der Billigung des Generalgouverneurs unter Raterteilung seines Ministeriums, können auch zum Zwecke weiterer Beratung zurückgestellt werden. Wird dann innerhalb eines Jahres die Zustimmung nicht erteilt, so tritt das Gesetz nicht in Kraft. In den Provinzen bestehen vom Volke gewählte Provinzialräte, welche nach dem Proportionalwahlsystem ein vierköpfiges Exekutivkomitee wählen. Es fehlt also in den Provinzen ein Ministerium als Zentralverwaltungsinstanz. An ihrer Spitze steht lediglich ein vom Generalgouverneur auf Rat seines Ministeriums ernannter Administrator, der Sitz und Stimme im Exekutivkomitee hat. Ihm werden von der Unionsregierung auch Aufgaben übertragen, die er unabhängig vom Exekutiv-

komitee erledigen kann. Ueber die Finanzen der Provinz übt er lediglich die Kontrolle aus.

Mit der Gründung der Südafrikanischen Union ist die Zusammenfassungsbewegung der Kolonien zum Stillstand gekommen. Neufundland hat sich nicht an Kanada, Neuseeland sich nicht an das Commonwealth und Süd-Rhodesien nicht an die Union angeschlossen. Neuerdings taucht das Projekt auf, die ostafrikanischen Kolonien Kenya, Nyassaland, Uganda, Tanganjika und das Protektorat Sansibar zu einer ostafrikanischen Föderation zusammenzuschließen.

Die Bestrebungen, das Mutterland Großbritannien und seine sämtlichen Dominien in Form einer Reichsföderation zusammenzufassen, sind bisher deshalb gescheitert, weil dies nur durch beiderseitige Opfer, d. h. solche der Kolonien und des Mutterlandes zu erreichen wäre. Eine Absage an die Reichsföderationsbewegung ist in der neunten Resolution der Reichskriegskonferenz von 1917 ausgedrückt. Hier heißt es ausdrücklich: Jede spätere Verfassungsreform des Reiches soll die bestehende Selbstregierungsgewalt nicht berühren. Die Unmöglichkeit, durch Föderation die zentralistische Organisation des Reiches zu fördern, wurde schließlich noch einmal im Report des Inter-Imperial-Relation-Committee festgestellt: „Die rapide Entwicklung der Ueberseedominien in den letzten 50 Jahren hat viele komplizierte Veränderungen des alten politischen Mechanismus in Anpassung an die wechselnden Verhältnisse mit sich gebracht. Das Streben nach Gleichheit der Stellung der Reichsteile war ebenso richtig wie unvermeidlich. Geographische und andere Bedingungen machten es unmöglich, dies auf dem Wege einer Föderation zu erreichen. Die einzige andere Möglichkeit lag auf dem Wege der Autonomie[62]).

3. Reichskonferenz und Reichskriegskabinett.

Nach verschiedenen in den Vorjahren stattgefunden Kolonialkonferenzen mit weniger beachtlichen Ergebnissen erfolgte im Jahre 1907 eine weitere für die Gesamtentwicklung grundlegende Konferenz, auf der wichtige Neuerungen beschlossen wurden. Durch den Sieg der Liberalen im Vereinigten Königreich waren Erwägungen über weitere Reichsvorzugszölle oder gar die Gründung eines Reichszollvereins zum Scheitern bestimmt. Man sieht daraus, daß diese Kolonialkonferenzen im Laufe der Entwicklung schon einen bedeutenden politischen Einfluß erlangt hatten. Für zukünftige Konferenzen

[62]) Cmd. 8566, S. 40—61.

wurde sogar eine Verfassung festgelegt[63]). Alle vier Jahre sollten die Vertreter der Selbstverwaltungskolonien, die von nun an in Anerkennung ihrer Bedeutung die Bezeichnung Dominien führten, zu Konferenzen in London zusammenberufen werden unter der Bezeichnung „Reichskonferenz". Die Zusammensetzung der Konferenz wurde genau festgelegt. Ständige Mitglieder sollten die Premierminister des Vereinigten Königreiches, Kanadas, Australiens, Neuseelands, der Südafrikanischen Union, Neufundlands und der Staatssekretär für die Kolonien sein. Dem Premier des Vereinigten Königreiches und in seiner Abwesenheit dem Staatssekretär für die Kolonien fiel der Vorsitz zu. Die Materien der Beratung wurden in keiner Weise begrenzt. Jede Angelegenheit konnte zur Beratung gestellt werden. Gleichzeitig betonte man den staatsrechtlichen Charakter der Konferenz, obwohl diese im übrigen jeder rechtlichen Grundlage entbehrte. Denn sie verdankt ihre Entstehung lediglich der Verfassungskonvention. Ihr Wesen ist — vielleicht im Gegensatz zu kontinentalen Auffassungen — nicht etwa das eines Staatsgrundgesetzes, einer Rechtsnorm oder eines Komplexes von Rechtsnormen, die formaljuristisch neues Recht schaffen oder bestehendes abändern; wir haben es hier mit dem Niederschlag rein faktischer Normen sog. Konventionalregeln zu tun, die nicht als Rechtsnormen, sondern als Ausdruck einer festen Praxis in grundlegenden staatsrechtlichen Fragen zu bewerten sind, wie sie gerade für die Entwicklung des englischen Rechtsleben von entscheidender Bedeutung sind[64]). Die Beschlüsse der Verfassungskonvention sind daher — verfassungsmäßig betrachtet — in keiner Weise bindend für irgendeinen Teil des Reiches, ja nicht einmal für eine Regierung, die vorbehaltlos zugestimmt hatte. Der Konferenz kommen keine exekutiven oder legislativen Funktionen zu, sie ist lediglich eine beratende Körperschaft, ihre Beschlüsse haben lediglich programmatische Bedeutung[65]).

Zwischen den Konferenzen können Subsidärkonferenzen zur Beratung von Fragen geringerer Bedeutung einberufen werden, was in verschiedenen Jahren auch geschehen ist. Dagegen sollte die eigentliche Reichskonferenz nach der eben erwähnten Verfassung nur einmal, nämlich 1911, zusammenberufen werden. Die Einberufung der nächsten Reichskonferenz 1915 verhinderte der Weltkrieg. Die Beratungen waren zum großen Teil hochpolitischen Charakters, von

---

[63]) Keith: Imperial Unity, S. 551 und 552.
[64]) Hatschek: Völkerrecht, 1923, S. 40, insbes. S. 42.
[65]) Daran hat sich nichts geändert. Vgl. Beschluß der Reichskonferenz 1923. Cmd., 1987, S. 13.

der Reichsregierung wurde die Notwendigkeit der Befragung der Dominien in Angelegenheiten der auswärtigen Politik, die sie besonders betrafen, anerkannt. Eine angemessene Mitbestimmung an der Leitung der Politik des ganzen Reiches machte aber die Reichsregierung von der gemeinsamen Tragung der Kosten der Reichsverteidigung abhängig. Der kanadische Vertreter hielt jedoch diese Forderung für zu weitgehend, da die diplomatischen Belange der Regierung des Reiches bei der Reichsregierung selbst verbleiben müssen. Raterteilung in Fragen der auswärtigen Politik erfordere Mitübernahme der Verantwortung für die Durchführung der einmal beschlossenen Politik, d. h. wirksame Unterstützung im Kriegsfall[66]). Die Regierung Kanadas wollte aber in jedem Falle selbst bestimmen, ob und in welchem Maße sie sich an Kriegsunternehmungen Großbritanniens beteiligen werde. Deshalb wurde auch der Vorschlag der Reichsregierung, Vertreter der Dominien zur Beratung des Komitees für Reichsverteidigung hinzuzuziehen, um sie besser über Fragen der auswärtigen Politik auf dem laufenden zu halten, nicht besonders warm begrüßt. Erst nach dem Sturz des liberalen Kabinetts in Kanada traf man besondere Maßnahmen, um eine effektive Vertretung der Dominien im Komitee zu erreichen. Ende 1912 lud die Reichsregierung die Dominien ein, ständige Minister, die persönlichen Zutritt zum Premierminister, dem Auswärtigen Amt und den anderen Departements erhalten sollten, nach London zu entsenden. Nur Kanada nahm diesen Vorschlag an und ernannte 1914 ein Mitglied des kanadischen Kabinetts zum Oberkommissar in London. 1919 wurde diese Einrichtung wieder aufgegeben[67]). Das Mißtrauen der Dominien gegenüber allem, was wie die Schaffung eines Reichsrates oder einer Reichsexekutive aussah, vereitelte die Durchführung des Vorschlages. Gerade an dieser Entwicklung kann man wieder die ungeheuere Hartnäckigkeit feststellen, die die Selbständigkeitsbestrebungen der Dominien seit jeher ausgezeichnet haben.

Inzwischen machte die aktive Teilnahme der Dominien am Weltkriege eine persönliche Fühlungnahme zur Unterstützung des Mutterlandes bei wichtigen Fragen notwendig. Nach dem Sturze des Kabinetts Asquith wurden darum sofort Einladungen an die Dominien gerichtet, mit der Aufforderung an Beratungen des britischen Kriegskabinetts teilzunehmen. Vom März bis Juni 1917 tagte daraufhin das sogenannte Reichskriegskabinett, bestehend aus dem britischen Kriegskabinett und den Vertretern der Dominien und Indiens. Die

[66]) Keith: Imperial Unity, S. 529.
[67]) Keith: War Government, S. 170 f.

Arbeiten des Reichskriegskabinetts waren dabei der Natur der Sache nach auf dringende Kriegsfragen beschränkt. Man beschloß, jährlich oder in kürzeren Zeiträumen, wenn es die Umstände verlangten, das Kabinett zusammenzuberufen. Die nächste Sitzung des Reichskriegskabinetts fand im Juni und Juli 1918 statt. Die dritte Sitzung schließilch begann am 20. November 1918 und dauerte bis zur Bildung der britischen Reichsdelegation für die Pariser Friedenskonferenz.

Neben dem Reichskriegskabinett wurde 1917 eine Reichskriegskonferenz unter dem Vorsitz des Staatssekretärs für die Kolonien abgehalten und in ihr Kriegsfragen von geringerer Bedeutung beraten. Besonders hervorzuheben ist die 9. Resolution der Konferenz, die die Einberufung einer verfassungsgebenden Konferenz sogleich nach dem Kriege vorsah, ein Gedanke, welcher 1921 auf der Konferenz der Premierminister wieder fallengelassen wurde. 1918 tagte eine weitere Reichskriegskonferenz. Es ist dabei wichtig, festzustellen, daß das sog. Reichskriegskabinett ebenso wie die Reichskriegskonferenz Exekutivgewalt besaß. Der Ausdruck „Reichskriegskabinett" ist irreführend, denn es fehlen ihm alle Essentialia des Kabinettbegriffes. Das Reichskriegskabinett hatte keinen Premierminister als charakteristischen Exponenten der Exkutivgewalt, es war von keinem Premierminister gebildet, seine Mitglieder waren lediglich Vertreter ihrer Regierungen. Es bestand keine Ueberstimmungsmöglichkeit, selbst die Zustimmung des Premiers eines Dominions war nicht bindend, wenn die Mitglieder des Rumpfkabinetts im Dominion widersprachen. Es bestand keine gemeinsame Verantwortlichkeit gegenüber einem Parlament, vielmehr war jeder Premierminister lediglich seinem Parlament verantwortlich[68]).

Es läßt sich daher kein rechtlicher Unterschied in der Struktur zwischen einer Reichskonferenz und dem Reichskriegskabinett, die beide auf Verfassungskonvention beruhen, feststellen. Darüber schien aber nicht einmal bei den Mitgliedern des Reichskriegskabinetts völlige Klarheit zu bestehen. Die Beschlüsse des Kabinetts betreffend die Kriegsführung an der Westfront konnten besonders schnell aus dem Grunde durchgeführt werden, weil die Truppen der Dominien durch besondere Abmachungen[69]) unter die Kontrolle des britischen Kriegskabinetts gestellt worden waren. So war, militärisch, eine ungeheure Zentralisierung und Vereinheitlichung der gesamten

[68]) Keith: War Government, S. 34. Cmd. 325, S. 8. Rede Sir Robert Bordons.

[69]) Keith: War Government, S. 34.

großbritannischen Kriegsmacht erreicht worden. Durch Befragung der Dominien im Reichskriegskabinett war somit ihnen auch die Möglichkeit gegeben, in weitgehender Weise auf die Verwendung ihrer Truppen Einfluß zu nehmen. Die letzte Entscheidung lag allerdings stets beim britischen Kriegskabinett, welches in allen Fragen der Exekutive den König beriet, nicht das Reichskriegskabinett.

Nach der Uebersiedelung der Zentralorgane nach Paris und nach der Gewährung getrennter Vertretung der Dominien auf der Friedenskonferenz fand das Reichskriegskabinett in der britischen Reichsdelegation seine Fortsetzung.

Bei der Zusammenkunft der Premierminister der Dominien und Großbritanniens in London 1921 stellte man zunächst fest, daß eine grundlegende Aenderung der Verfassung nicht erforderlich sei. Die Nichterneuerung des englisch-japanischen Vertrages, die Inangriffnahme einer staatlich unterstützten Siedelungspolitik und die rechtliche Stellung der Uebersee-Inder wurde weiterhin besprochen. Gleich der Beginn der Zusammenkunft brachte insofern eine lebhafte Auseinandersetzung über die Bezeichnung der Konferenz, als von großbritannischer Seite die Weiterführung des sog. Reichskriegskabinetts in einem Reichsfriedenskabinetts angeregt wurde[70]), ein Vorschlag, der auf heftigen Widerstand in den Dominien stieß. Wenn auch das Reichskriegskabinett materiell nichts anderes als eine Konferenz gewesen war, so erinnerte man sich doch daran, daß die Entschließungen des Kabinetts meist schnell gefaßt wurden, ohne genügende Zeit für genauere Durchsicht, Ueberprüfung und Kontrolle in den Dominien zu lassen. So war immerhin eine gewisse organische Zentralinstanz entstanden, mit zentralisierten Befugnissen und übergeordneter Gewalt. In Zukunft aber wollte man in den Dominien keiner Ueberrumpelungsgefahr seitens des Mutterlandes mehr ausgesetzt sein, man hegte eine gewisse Furcht, zu sehr in die große Politik hineingerissen zu werden und die taktische Ueberlegenheit des Reichskabinetts anerkennen zu müssen. Hinter der harmlosen Bezeichnung „Kabinett" wurde eine ernste Beeinträchtigung der einmal erlangten Autonomie vermutet. Die außerordentliche Empfindlichkeit der Dominien in diesem Punkte zeigte sich auch in der Diskussion am 28. März 1927 im kanadischen Unterhaus, in der der Premierminister erneut hervorhob, daß an die Bildung eines Reichsrates mit Exekutivgewalt oder dergleichen nicht gedacht werde[71]). Lloyd George bezeichnete in seiner Rede vom 20. Juni 1921 die

[70]) Times: 20. Juni 1921.
[71]) Journal of the Parliaments of the Empire, April 1927, S. 310.

Zusammenkunft als britische Reichsdelegation, augenscheinlich eine Verlegenheitslösung, denn diese unterscheidet sich in nichts von einer oben dargestellten Reichskonferenz. Obwohl die Bedeutung dieser Konferenz seit Abschluß des Krieges sehr zugenommen hatte und politische Fragen erster Ordnung zur Debatte standen, blieb sie dennoch in dem ursprünglich festgelegten Rahmen bestehen.

Bei der nächsten Reichskonferenz im Jahre 1923 wurde auch der Vertreter des neugeschaffenen irischen Freistaates hinzugezogen, so daß nunmehr das Vereinigte Königreich, Indien und sechs selbstregierende Reichsteile vertreten waren. Gleichzeitig mit der Reichskonferenz tagte eine besondere Reichswirtschaftskonferenz. Dabei tauchte von neuem die Frage auf, ob die Reichsregierung in irgendeiner Weise durch die von den Konferenzen angenommenen Beschlüsse rechtlich gebunden sei. Die Führer der Parteien des Vereinigten Königreiches stellten daraufhin einstimmig fest, daß dies nicht der Fall sein könnte, so daß nochmals damit feierlich bekräftigt wurde, daß der Konferenz nur beratender Charakter zukomme. Die Regierung ließ infolgedessen sofort die Absicht, das Vorzugszollsystem auszudehnen, wie es auf der Konferenz beschlossen war, fallen. Auf der nächsten regulären Reichskonferenz 1926 wurde der Report des Inter-Imperial-Relation-Committee gebilligt.

4. Reichsverteidigung.

Bei der Gewährung des Rechts der Selbstverwaltung an die Kolonien war zunächst keine Rede von einer Reichskontrolle über koloniale Streitkräfte gewesen. Die dünnbevölkerten Kolonien konnten Truppen von beachtenswerter Zahl auch gar nicht unterhalten, vielmehr waren sie zum Schutze nach außen wie zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung auf Reichstruppen angewiesen. Es wurde daher von den Reformern um Durham als selbstverständlich angesehen, daß man diese Truppen nicht der Kontrolle der Kolonialbehörden unterstellen konnte. Eines der Hauptmotive bei der Erteilung des Rechts der Selbstverwaltung war ja die Absicht gewesen, die Kosten zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung ganz auf die Kolonien abzuwälzen. Die amerikanischen Kolonien vor der Revolution hatten auch tatsächlich diese Kosten selbst getragen, ja sogar in den französisch-englischen Kolonialkriegen wertvolle Unterstützung geleistet[72]).

---

[72]) Egerton: A short history, S. 363.

Aus den Selbstverwaltungskolonien wurden nun allmählich die Reichstruppen vornehmlich aus technisch-taktischen Gründen zurückgezogen, Versuche, die Kolonien zur Beihilfe für die allgemeine Reichsverteidigung heranzuziehen, hatten aber zunächst keinen sichtbaren Erfolg. Die Zurücknahme der Reichstruppen brachte die Kolonien teilweise in unangenehme Situationen und schuf Schwierigkeiten mit ihrer Eingeborenenbevölkerung. Das war auch der Grund, warum die Kapkolonie unter diesen Umständen zunächst nichts von der Erteilung verantwortlicher Selbstregierung wissen wollte. Die Selbstregierung wurde gewissermaßen von der Reichsregierung den Ländern aufgezwungen und von der gesetzgebenden Versammlung erst gebilligt, nachdem man die Zurückziehung der Reichstruppen verschoben hatte. Es ergab sich somit die Schwierigkeit, einerseits Reichstruppen im Lande zu halten, andererseits aber Maßnahmen der Selbstregierung durchzuführen, die notwendigerweise zu Streitigkeiten mit den Eingeborenen führen mußten[73]). Die Reichsregierung verlangte demgegenüber Möglichkeit der Ausübung genauer Kontrolle über die Selbstverwaltung, worin ein innerer Widerspruch lag. Endlich beschloß man, daß die Kosten für die Reichstruppen in den Kolonien mit Selbstverwaltung von diesen getragen werden sollten. Von einer Zusammenarbeit in Fragen der äußeren Verteidigung war damals aber noch nicht die Rede.

Der Kriegsbeginn bedeutete nun einen Umschwung in der vorher ohne große Begeisterung von den Dominien befolgten Verteidigungspolitik. Sofort wurde die Flotteneinheit der Kontrolle der britischen Admiralität unterstellt[74]). Bedeutende Hilfeleistung brachten gerade die Expeditionskorps aus den Dominien. Die Truppen der Union eroberten Deutsch-Südwestafrika und stellten Freiwillige für den ostafrikanischen und europäischen Feldzug. Australische Truppen besetzten die deutschen Südseebesitzungen und Neuseeländer Samoa. Im Laufe des Krieges führten dann Kanada, Neufundland und Neuseeland die allgemeine Wehrpflicht ein, während dahingehende Referenden in Australien zweimal abgelehnt wurden. Insgesamt haben rund 1 Million Soldaten aus den Dominien an den Feindseligkeiten teilgenommen und dabei Verluste erlitten, die prozentual größer sind als die des Vereinigten Königreiches[75]). Durch besondere Uebereinkommen waren die Truppen der Dominien unter die Kontrolle der Reichsregierung gestellt worden; Einzelheiten interessieren nach dieser Richtung hin nicht.

[73]) Keith: Constitution, S. 76.
[74]) Keith: Imperial Unity, S. 337.
[75]) War Government, S. 106.

Nach Beendigung des Krieges ließ das Interesse der Dominien an der Reichsverteidigung erheblich nach. Vor allem hatten Kanada, Australien und Neuseeland ungeheure finanzielle Opfer gebracht. Kanada entschloß sich daher sehr bald, sich in Zukunft möglichst von den größeren Streitigkeiten des Kontinents freizuhalten. 1921 hatte daher der kanadische Premier auf der Reichskonferenz die Nichterneuerung des britisch-japanischen Vertrages betrieben, da dieser möglicherweise Konfliktsstoff mit den Vereinigten Staaten enthielt, andererseits Kanada grundsätzlich der Auffassung war und noch heute ist, gegen fremde Angriffe durch die Monroe-Doktrin genügend geschützt zu sein[76]). Neuseeland und Australien haben weiterhin in gemäßigtem Tempo ihre Einzelflotten entwickelt, in beiden Dominien ebenso wie in der Südafrikanischen Union ist militärische Ausbildung obligatorisch, aber nicht immer strikte durchgeführt. Die Zuschüsse der Union zur Reichsflotte sind inzwischen gestrichen worden.

Sowohl die See- als auch die Landstreitkräfte der Dominien unterstehen rechtlich beurteilt der alleinigen Kontrolle der lokalen Regierung. Man versuchte in technischer Beziehung Einheitlichkeit in der Ausbildung und der Ausrüstung der einzelnen Truppenteile zu erreichen, ein Reichsgeneralstab wurde gebildet und weitere Vorschläge gemacht, eine homogene Armee bereitzustellen. Man kam überein, die Dominien-Seestreitkräfte im Kriegsfalle möglichst der Kontrolle der Reichsadmiralität zu unterstellen. Für die Landtruppen war ein ähnliches Zugeständnis der Dominien zunächst nicht zu erreichen. Allgemeine Verteidigungsfragen wurden vom Reichskomitee für Verteidigung, in dem zeitweise auch Dominienvertreter anwesend waren, beraten. Auch die Kriegsbegeisterung vermochte keine einheitliche Regelung der Verteidigung der Dominien und des Vereinigten Königreiches zustande zu bringen. Alle folgenden Reichskonferenzen, die diese Materien berieten, erzielten keine wesentlichen Resultate. Man stellte wohl die Aufrechterhaltung der Einmächtestandardflotte als Prinzip auf, welches später die Washingtoner Konferenz für Großkampfschiffe bestätigte. Man legte ferner verschiedene Richtlinien für die gemeinsame Verteidigung fest, aber es sollte Sache der einzelnen Parlamente bleiben, auf Empfehlungen der Regierungen zu entscheiden, in welcher Art und in welchem Umfange gerüstet werden sollte; die Hauptverantwortung der lokalen Verteidigung sollte nach wie vor bei den einzelnen Teilen des Reiches verbleiben. Später bestätigte man nur formell diese

[76]) Keith: Constitution, S. 233 und 234.

einmal festgelegten Grundsätze, nahm die Schaffung einer besonderen königlich-indischen Flotte zur Kenntnis und forderte weitergehende Zusammenarbeit lediglich durch Austausch von Generalstabsoffizieren.

Nach den gewaltigen Opfern des Krieges, die gerade die Dominien gebracht hatten, konnte von der Reichsregierung ihre Selbständigkeit nicht länger von gemeinsamer Tragung der Kosten der Reichsverteidigung abhängig gemacht werden. Die Entwicklung war hier eben schon zu weit gediehen. Die Dominien drängten auch nicht besonders auf gemeinsame Leitung der Reichspolitik, sie forderten vielmehr selbständige Leitung ihrer eigenen Politik. Hughes betonte in der Eröffnungsrede der Reichskonferenz von 1921, daß man die Lasten der Verteidigung nicht gleichmäßig pro Kopf auf Dominien und Mutterland verteilen könne, denn Großbritannien habe noch für die Verteidigung der Kronkolonien und Indiens zu sorgen[77]). Deutlicher konnte die Stellung der Dominien zur Frage der auswärtigen Politik und der Verteidigung wohl nicht ausgesprochen werden.

5. Verhandlung und Abschluß politischer Verträge.

Politische Verträge wurden von der Reichsregierung ebenso wie früher Handelsverträge mit bindender Kraft für das ganze Reich verhandelt und abgeschlossen. Die Ausstellung der Verhandlungsvollmacht und die Ratifikation vollzog der König auf Rat der Reichsregierung. Der Abschluß und die Ratifikation eines Vertrages bedarf nach britischer Verfassung nicht der Billigung des Parlamentes, praktisch aber wurde meist vor der Ratifikation der Vertrag dem Reichsparlament vorgelegt. Eine Billigung durch das Parlament war dagegen vor allen Dingen dann geboten, wenn der Erlaß eines Gesetzes zum Inkrafttreten des betreffenden Vertrages erforderlich war, denn der Vertragsabschluß hat nicht die Wirkung, die Gesetze des Vereinigten Königreiches abzuändern. Die Interpretation der Verträge ist dabei Sache der Reichsregierung, wenn nicht eine besondere Instanz als Schiedsgerichtspartei vorgesehen ist. Es erhob sich schon bald die Frage, ob die Reichsregierung die Rechte der Kolonien durch den Abschluß von solchen Verträgen beschränken könne. Die britische Regierung stellte sich dabei trotz der Einwendungen von französischer und amerikanischer Seite auf den Standpunkt, daß der Abschluß eines Vertrages nicht die Gesetze der Selbstverwaltungskolonie ändere, die Wirksamkeit eines derartigen Vertrages von der Billigung des Kolonialparlamentes also nur abhängig sei, wenn der

[77]) Hughes: Eröffnungsrede der Konferenz 1921. Cmd. 1474, S. 21 und 22.

Vertrag der Bevölkerung eine direkte Belastung auferlegte, eine Aenderung der Gesetze des Landes notwendig machte oder aber ein neues Gesetz erforderte, um ihn überhaupt wirksam zu machen; endlich wenn er die territorialen Rechte des Landes berührte. So sah denn auch der Spruch des Haager Schiedsgerichtes über die britisch-amerikanische Fischereistreitigkeit ausdrücklich die Regelung vor, daß die britische Gesetzgebung durch Beschlußfassungen der betreffenden Parlamente, nämlich das Reichsparlament und die Parlamente Kanadas und Neufundlands zu erfolgen habe[78]).

Durch Verfassungskonvention war es allerdings Brauch geworden, vor dem Abschluß eines Vertrages, der ein Dominion in besonderer Weise betraf, dessen Regierung im einzelnen zu befragen. Diese Verfassungskonvention bestand aber nicht ohne Ausnahmen. Zwar beteiligte sich z. B. Neufundland im Jahre 1908, nachdem im Jahre 1907 die Neufundländische Gesetzgebung durch eine Reichsorder des Geheimen Rates umgestoßen worden war, an der Ausarbeitung eines modus vivendi mit den Vereinigten Staaten. Dem stehen wieder andere Fälle gegenüber, in denen man die kolonialen Regierungen, obwohl es sich um Verträge handelte, die ihre speziellsten Interessen berührten, wenig fragte, ob sie mit der Reichsregelung einverstanden seien oder nicht; so war dies insbesondere der Fall bei der Regelung des Condominiums in den Neuen Hebriden. Der Schiedsgerichtsvertrag mit den Vereinigten Staaten vom Jahre 1908 sah die vorherige Einholung der Zustimmung der Dominien vor, wenn deren Interessen unmittelbar getroffen seien. Dieser Grundsatz wurde in weiteren Schiedsverträgen in den Jahren 1913 mit Spanien und Italien, 1914 mit der Schweiz und 1915 mit Holland bestätigt.

Die Unterzeichnung politischer Verträge vollzogen stets die bevollmächtigten Vertreter des Vereinigten Königreiches, berechtigt und verpflichtet wurde durch Abschluß eines Vertrages nur das Vereinigte Königreich. Auch in den Fällen, in denen koloniale Staatsmänner bei den Verhandlungen mitgewirkt und mitunterzeichnet hatten, geschah das lediglich in ihrer Eigenschaft als Bevollmächtigte des Vereinigten Königreiches. Schon 1906 waren die Dominien auf der Berner Postkonferenz durch Unterhändler vertreten. Bei den Verhandlungen der Radiotelegraphiekonferenz 1912 waren die Dominien durch eigene Bevollmächtigte beteiligt, deren Vollmacht unter dem Großsiegel des Vereinigten Königreiches ausgestellt war

[78]) Keith: Imperial Unity, S. 282.

mit dem Zusatz: „Für das Dominion Kanada usw.". Diese Praxis wurde auch späterhin bei verschiedenen Verhandlungen beibehalten.

Mit Unrecht hat man aus der Unterzeichnung dieser Konventionen durch koloniale Staatsmänner einen internationalen Status der Dominien herauskonstruieren, ja sogar ihre Anerkennung als souveräne Staaten folgern wollen. Wenn dieses Argument irgend etwas beweisen soll, so beweist es zuviel, da auch die holländisch-indischen Kolonien und Britisch-Indien die Konventionen unterzeichneten, Gebiete, für die man wohl kaum selbständigen Staatscharakter in Anspruch nehmen kann[79]). Diese Konferenzen hatten vielmehr alle rein technischen Charakter. Dagegen war die Vertretung der Dominien auf politischen Konferenzen nicht zugelassen, so z. B. auf den beiden Haager Konferenzen. Auf der Reichskonferenz 1911 machten die Dominien einen Anlauf, um ihre Zulassung bei künftigen Friedenskonferenzen zu erreichen. Die Reichsregierung schlug dies glatt ab und sagte lediglich zu, die Aufstellung von Instruktionen für die Unterhändler gemeinsam mit den Dominien zu beraten. Erst auf der Pariser Friedenskonferenz gelang es den Dominien, bei der Regelung politischer Fragen erster Ordnung gehört zu werden. Die Dominien wurden zur Konferenz zugelassen und erhielten in den Plenarsitzungen Stimmrecht wie die kleinen Staaten, und zwar, Indien, Kanada, Australien, die Südafrikanische Union je zwei, Neuseeland eine Stimme, daneben hatten die Großmächte, unter ihnen auch das Britische Reich, je fünf Stimmen[80]). Die Dominien und Indien waren damit gewissermaßen doppelt vertreten: Einmal durch ihre Stimmen in der Plenarsitzung, dann durch die Vertretung des Britischen Reiches, zu deren Delegationsberatungen sie regelmäßig hinzugezogen wurden. Für wirksame Verhandlungen aber waren, wie man bald erkannt hatte, die Plenarsitzungen ebensowenig wie der Rat der fünf Großmächte geeignet. Zuerst tagten deshalb die Großmächte in Sitzungen von nur zehn Mitgliedern, wobei die Vertreter der kleineren Mächte und der Dominien nur zur Beratung ihrer Angelegenheiten zugezogen wurden.

Die Erlangung eines von der britischen Reichsvertretung getrennten völkerrechtlichen Status in den Plenarsitzungen bedeutete für die Dominien einen Schritt vorwärts in dem Streben ihrer Anerkennung als Subjekte des Völkerrechts. Praktisch hatte allerdings

---

[79]) Rolin: Revue de droit international et de législation comparée 1923 (Le statut des Dominions), S. 195 f.

[80]) Die Plenarsitzung bestand aus 70 Mitgliedern. Keith: War Government, S. 149—151.

diese Vertretung in den Plenarsitzungen keine übergroße Bedeutung, da die Plenarkonferenz nur dann abstimmte, wenn der Rat der Großmächte irgendeine Frage vor sie brachte. Dagegen war die Mitgliedschaft der Dominien zur britischen Reichsdelegation von weit größerer Wichtigkeit, weil sie hier die Stellung des Britischen Vertreters im Rate der Großmächte beeinflussen konnten. Das beeinträchtigt aber nicht die Bedeutung, die ihrer Vertretung in den Plenarkonferenzen für das Völkerrecht zukommt, denn die kleinen Mächte mußten sämtlich die gleichen Beschränkungen dulden, wogegen sie häufig protestiert haben[81]). Der Friedensvertrag von Versailles ist von den Dominien und Indien unmittelbar hinter dem Britischen Reiche unterschrieben worden. Die Bedeutung dieser Unterzeichnung durch die Dominien ist sehr umstritten. Während von einer Seite argumentiert wird, daß nur das Britische Reich als vertragschließende Macht im völkerrechtlichen Sinne erscheint, wenn auch Vertreter verschiedener Teile des Reiches den Vertrag unterzeichneten, es sich also insoweit nur um eine Frage der internen Organisation der Reichsdelegation handele, die für das Völkerrecht ohne Belang sei[82]), will man von anderer Seite in der Unterzeichnung einen selbständigen Vertragsabschluß der Dominien als solcher erblicken. Die äußere Form, in der sich nun die Verträge präsentieren, scheint der ersteren Auffassung an sich Recht zu geben. Die Vollmacht der Dominienvertreter zur Unterhandlung und Unterzeichnung waren vom König ausgestellt auf Rat des Staatssekretärs für auswärtige Angelegenheiten. Die Reichsregierung schien der gleichen Ansicht zu sein und wollte die Ratifikation des Vertrages ohne Befragen der Dominienparlamente allein durch den König vollziehen lassen[83]). Dagegen legte Kanada schärfsten Protest ein. Alle Dominienparlamente nahmen in der Folge den Vertrag an, und die Dominienregierung erteilte der Krone den Rat, die Ratifikation zu vollziehen, welche nunmehr auf den Rat der Reichsregierung erfolgte.

Die Anschauung, daß nur das Reich als solches vertragschließende Partei war, die Unterzeichnung durch die Dominienvertreter lediglich eine Frage der inneren Organisation der britischen Delegation, die Ratifikationskundgebungen der Dominienparlamente eine leere Form sei, ist daher unhaltbar. Wenn die Dominien nicht vertragschließende Parteien gewesen wären, so bliebe ihre Mitgliedschaft im Völkerbund überhaupt unverständlich. Wäre nur das Britische Reich vertrag-

[81]) Bülow, W. v.: Der Versailler Völkerbund. Eine vorläufige Bilanz. Berlin 1923, S. 6—101.
[82]) Keith: Constitution, S. 44 und 47; Rolin: a. a. O., S. 220.
[83]) Keith: War Government, S. 155.

schließende Partei gewesen, so hätte man die Dominien und Indien nicht zu selbständigen Mitgliedern des Völkerbundes ernennen können. Es liegt hier eine gewisse Inkongruenz zwischen der Terminologie, wie sie von den Staaten und Behörden gebraucht wurde und den Tatsachen vor, wie sie sich uns darstellen. Es wurde daraus eine doppelte Bindung der Dominien konstruiert, ohne daß man mit dieser Theorie eine brauchbare Lösung gefunden hätte.

Im Jahre 1923 schloß Kanada mit den Vereinigten Staaten einen selbständigen Fischereivertrag ab, der den Anstoß zu einer grundsätzlichen Regelung des Vertragsabschußrechtes gab. Nach längerem Telegrammwechsel wurde erreicht, daß damals der kanadische Marineminister diesen Vertrag allein und ohne Teilnahme des britischen Botschafters in Washington unterzeichnete. Damit schien das Eis gebrochen und der internationale Status Kanadas auch von den Vereinigten Staaten anerkannt zu sein. Formell läßt sich das aber kaum aus dem Abschluß des Vertrages herauskonstruieren. Vielmehr war die Vollmacht zur Unterzeichnung vom König auf Rat der Reichsregierung ausgestellt worden und auch die Ratifikation erfolgte in gleicher Weise. Die für die Ratifikation im kanadischen Unterhaus eingebrachte Resolution aber war formell ohne Belang, da im Britischen Reich der König ohne Mitwirkung des Parlamentes die Verträge ratifiziert. Die Zustimmung des Parlaments ist, wie schon gesagt, nur dann notwendig, wenn ein Gesetzgebungsakt für das Inkrafttreten des Vertrages erforderlich ist. Diese Vorgänge bei der Verhandlung des kanadischen Fischereivertrages (Heilbutt-Vertrages) zeigten deutlich die Strömung, die in den Dominien für die Schaffung eines selbständigen Vertragsabschlußrechtes herrschte. Diese Frage sollte denn auch in der Folge nicht mehr zur Ruhe kommen, so daß die Reichskonferenz von 1923 sich genötigt sah, eine besondere Vertragsresolution anzunehmen.

Diese grundlegende Resolution unterscheidet zunächst zwischen Verträgen, die von den Staatshäuptern, und Agreements, Vereinbarungen meist technischen oder verwaltungsrechtlichen Charakters, die von den Regierungen abgeschlossen werden. Nur bei Verträgen war eine „effektive" Kontrolle durch das Mutterland möglich. Die Resolution beschränkte sich denn auch für die Agreements auf die allgemeine Empfehlung: Die Regierungen des Reiches sollten vor Eintritt in Verhandlungen untersuchen, ob die Interessen anderer Reichsteile durch diese betroffen werden könnten, um dann die Regierungen dieser Teile von den beabsichtigten Verhandlungen zu informieren. Naturlich besteht keine Möglichkeit, die Befolgung dieser Soll-Vorschrift zu erzwingen. Einer besonderen Unterzeichnungs-

vollmacht bedarf der Abschluß eines solchen „Agreements" ebensowenig wie einer Ratifikation, „obgleich zuweilen eine Art Bestätigung oder Bekräftigung der betreffenden Regierungen erteilt zu werden pflegt". Die Legitimation der Unterhändler ergibt sich regelmäßig daraus, daß die Unterhandlungsvollmacht gleichzeitig die zur Unterzeichnung mitumfaßt; das ist offenbar stets Sinn und Bedeutung einer solchen Vollmacht. Das Agreement tritt meist durch Parallelgesetzgebung in Kraft.

Nach der oben erwähnten Resolution muß sich die Reichsregierung in bezug auf die Prüfung des Vorhandenseins verfassungsrechtlicher Voraussetzungen der Ratifikation auf die Dominienregierungen verlassen. Sie läßt formell die Kontrolle der Reichsregierung unberührt bestehen. Die Ausstellung der Verhandlungsvollmacht und die Ratifikation selbst wird weiterhin vom König auf Rat der Reichsregierung vollzogen. Durch das ausgearbeitete System gegenseitiger Befragung und Mitarbeit bei den Verhandlungen kann dem jeweiligen Standpunkt der Reichsregierung stets Geltung verschafft werden. Es gibt nur wenige Verhandlungsstoffe für die Dominien, die das Mutterland, dem ja noch die Kronkolonien und Indien hinzuzurechnen sind, nicht berühren, so daß ein Interesse des Mutterlandes stets leicht zu konstruieren ist. So werden z. B. die Verhandlungen der Südafrikanischen Union mit Mozambique nicht nur als von lokaler Bedeutung angesehen, da zwischen Union und Mozambique ernste Meinungsverschiedenheiten möglicherweise entstehen, die andererseits leicht wiederum die anglo-portugiesischen Beziehungen im allgemeinen, also Reichsbeziehungen, berühren und trüben könnten[84]). Die Fassung der Resolution ist demnach genügend weit, um alle erdenklichen Fälle von einiger Tragweite zu erfassen und die Stellung des Mutterlandes zu sichern. Sollten die Dominien die für die Verhandlungen festgelegten Bedingungen nicht einhalten, so kann die Reichsregierung den König dahin beraten, keine Unterzeichnungsvollmacht für den Dominionvertreter im Einzelfall auszustellen oder die Ratifikation zu verweigern. Es braucht wohl kaum darauf hingewiesen zu werden, daß diese Kontrollmöglichkeit, wenn überhaupt, so doch nicht ohne sehr reifliche Ueberlegung verwirklicht werden dürfte.

Nach den Beschlüssen der Reichskonferenz von 1926 sollte die einmal eingeschlagene Richtung nicht nur beibehalten, die Interessen der bei den Verhandlungen interessierten Regierungen sollten sogar noch besser geschützt werden. Es wurde daher bestimmt, daß die

---

[84]) Keith: Constitution, S. 68 und 69.

Regierungen der anderen Teile des Reiches in jedem Falle zu benachrichtigen seien, damit diese selbst über ihr Interesse an den Verhandlungen entscheiden könnten. Die Notifikation an die Reichsteile ist also jetzt obligatorisch, eine Bestimmung, welche zweifellos eine Stärkung der Stellung der Reichsregierung bewirkt, hinter deren Rücken keine Vertragsverhandlungen mehr unternommen werden sollen. Aber noch einen weiteren Erfolg erreichte die Reichsregierung dadurch, daß in Zukunft die Vermutung gelten soll, daß jede Regierung, welche Kenntnis von irgendwelchen beabsichtigten Verhandlungen erlangt hat und keinerlei Einwendungen mit tunlicher Beschleunigung erhebt, mit den beabsichtigten Verhandlungen einverstanden sei. Damit wird die früher vor allem von Kanada geübte Zurückhaltung hinsichtlich jeglicher Meinungsäußerung in ihrer Auswirkung ins Gegenteil gekehrt, denn Schweigen gilt jetzt als Zustimmung. Allerdings wird dieser Satz eingeschränkt durch die weitere Bestimmung, daß in keinem Falle dieses Schweigen im Sinne einer Zustimmung zur Uebernahme aktiver Verpflichtungen auszulegen ist, vielmehr bleibt für diese Fälle stets positive Zustimmung erforderlich. In scheinbarem Widerspruch hierzu steht die weitere Bestimmung, daß bei Verträgen, die ihrer Natur nach eine Ratifikation für alle Regierungen des Reiches wünschenswert erscheinen lassen, Schweigen der Länder als Zustimmung zur Beteiligung zu betrachten ist. Diese Regelung gibt zu Zweifeln Anlaß. Es ist nichts über die inhaltliche Tragweite der hier gemeinten Verträge gesagt. Soll das insbesondere bedeuten, daß Verträge jeden Inhalts, also auch solche, die den schweigenden Reichsteilen aktive Verpflichtungen auferlegen, mit Wirkung für diese ratifiziert werden können, wenn der Vertrag nur seiner Natur nach es wünschenswert macht, ihn für das ganze Reich zu ratifizieren? Das dürfte nicht zutreffen. Die Dominienregierungen sind kaum in der Lage, aktive Verpflichtungen ohne vorherige Billigung ihrer Parlamente zu übernehmen. Dieser Tatsache hat auch die bereits erwähnte Resolution von 1923 Rechnung getragen[85]). Auch die Verfassungskonventionen haben die Auffassung bestätigt, daß aktive Verpflichtungen für die Dominien nur mit deren ausdrücklicher Zustimmung durch Vertrag begründet werden können; in dieser Beziehung sei an den Locarno-Vertrag hier erinnert. Diese Auffassung findet ihre Bekräftigung in folgendem Satz: „Falls eine Regierung es vorzieht, sich nicht an der Ratifikation eines solchen Vertrages zu beteiligen, wenn dieser Vertrag nicht von ihrem eigenen Bevollmächtigten unterzeichnet ist, so wird

[85]) Vertragsresolution, 1923, II. b. 2. Satz.

sie zu diesem Zwecke die Ernennung eines Bevollmächtigten vollziehen." Darin aber liegt das Anerkenntnis, daß eine Regierung einen solchen Vertrag nicht unbedingt mit Wirkung für sich ratifizieren lassen muß. Sie kann vielmehr, ohne daß es einer besonderen Aufforderung dazu bedürfe, jegliche Beteiligung an der Ratifikation verweigern, bis der Vertrag von ihrem Bevollmächtigten selbst unterschrieben ist. Es wäre sinnlos, anzunehmen, daß eine widerstrebende Regierung sich damit zufrieden geben würde, einen beanstandeten Vertrag von ihrem Bevollmächtigten unterzeichnen zu lassen, um ihn akzeptabel zu finden. Sie würde einfach die Unterzeichnung nicht vornehmen lassen. Wie sollte man sie dazu zwingen? In dem soeben angeführten Satz liegt mehr als eine Verbeugung vor der Eigenliebe der Dominien, es liegt darin eben das Anerkenntnis, daß zum mindesten gegen ihren Willen kein Vertrag mit Wirkung für und gegen sie ratifiziert werden kann. Ein Vertrag, der mehr als einem Teil des Reiches Verpflichtungen irgendwelcher Art auferlegt, soll demnach erst nach Beratung der Regierungen der betreffenden Teile ratifiziert werden, der Wille eines Reichsteiles soll also nicht genügen, sondern gemeinsame Beratung den Ausgleich bringen[86]). Man hat es sorgfältig vermieden, klare Entscheidungen für Konfliktfälle aufzustellen, man vertraut darauf, daß ernsthafte Konflikte nicht entstehen werden oder daß doch immer ein Ausgleich zu finden ist; man will sich nicht festlegen, keine Präjudizien schaffen. Hier liegt noch ein Ueberbleibsel der nach dem Kriege so beliebten Gruppentheorie vor: In Fragen, die nicht nur die Interessen eines Teiles berühren, soll die Gruppe entscheiden. Nichts ist dabei über die Stellung einer andersmeinenden Minderheit innerhalb der Gruppe gesagt. Die Gruppe soll entscheiden, und es wird schon in praxi keine Minderheit geben, so wurde argumentiert[87]).

Der Report des Inter-Imperial-Relation-Committee bestätigt, daß für die Ausstellung der Verhandlungsvollmacht und für die Ratifikation eines Vertrages die Raterteilung an den König seitens einer Dominionregierung, solange die aufgestellten Regeln beobachtet werden, durchdringende Bedeutung erlangt hat. Formell handelt der König zwar nur auf Rat der Reichsregierung, die den Entschluß der Dominionregierung übermittelt. Sachlich aber hält sich die Reichsregierung bei dieser Raterteilung an die Auffassung, welche die

---

[86]) Keith: Journal of international law and comparative legislation, S. 87. Februar 1927.

[87]) Vgl. die Stellenboesch-Rede General Hertzogs: Kritik an der Gruppentheorie. Europäische Gespräche, November 1926.

Dominionregierung kund gibt. Sie fügt keinen neuen Willensakt der Reichsentscheidung hinzu, ihre Raterteilung ist nach Konvention zur einfachen Uebermittelung erstarrt. Es bleibt aber zu bedenken, daß bei groben Verstößen der Dominien gegen die aufgestellten Regeln die Beratung des Königs durch die Reichsregierung noch nicht bedeutungslos geworden ist.

6. Die Dominien als Subjekte des Völkerrechts.

a) Im Völkerbund.

Die Mitgliedschaft der Dominien im Völkerbund hat zu widersprechenden Ansichten über ihre völkerrechtliche Stellung geführt. Die Theorie der doppelten Vertretung Großbritanniens, die man schon gelegentlich der Friedenskonferenz aufstellte, ist auch auf die Mitgliedschaft der Dominien im Völkerbunde ausgedehnt worden. Als eine der alliierten und assoziierten Hauptmächte hat das Britische Reich bekanntlich einen ständigen Sitz im Völkerbundsrat inne[88]). Dieser Sitz sei nun, so wird behauptet, nicht nur eine Vertretung des Vereinigten Königreiches, sondern des gesamten Reiches, einschließlich aller Reichsteile. Diese Theorie findet eine Stütze in der etwas eigentümlichen Terminologie und ferner in einem Ausspruch Chamberlains im Rate: „Ich sitze hier als Vertreter Großbritanniens und der Dominien. Aber die Dominien sind Mitglieder der Vollversammlung in ihrem eigenen Namen[89])." Die Vertreter der Gruppentheorie befürworteten die zeitweise Ernennung von Staatsmännern der Dominien zu Vertretern des Reiches im Rate[90]). Dazu ist es aber niemals gekommen. Man kann in diesem Vorschlage nur eine Erinnerung an die Zeiten der Friedensverhandlungen erblicken, als zeitweise im Rat der Großmächte einer der britischen Vertreter saß, der aber in Wirklichkeit ein Vertreter des Vereinigten Königreiches war[91]). Es wird stets eine solche Vertretung von der Regierung des Vereinigten Königreiches ernannt und instruiert, ohne daß den Dominien bei Erteilung der Instruktion ein nennenswerter Einfluß eingeräumt würde. Mit Unrecht versucht man aus dem einheitlichen Vorgehen des Reiches im Völkerbund z. B. gegen die Mandatskommission, auf eine dauernd gebundene Politik zu schließen. Die Interessen sind häufig darartig gleich, daß eine ein-

[88]) Völkerbundsatzung Art. 4.
[89]) Webster: Esprit international, 1927, N. 2. p. 42, L'empire britannique et la Société des Nations.
[90]) Duncan Hall a. a. O., S. 342.
[91]) So auch Mendelssohn-Bartholdy: Archiv d. öffentl. Rechts, 1921, S. 94.

heitliche Stellungnahme nicht verwunderlich erscheint. Der Vertreter des Vereinigten Königreiches verfocht nur seine eigene Auffassung, als er die These der Dominien gegen die Mandatskommission unterstützte.

Noch widersinniger wird die Theorie von der Vertretung des ganzen Reiches im Rat durch den ständigen Sitz des Vereinigten Königreiches, wenn man bedenkt, daß von vornherein die Wählbarkeit der Dominien zu nichtständigen Mitgliedern des Rates anerkannt wurde[92]). Die Wahl Kanadas ist inzwischen im September 1927 auch tatsächlich erfolgt. Daraus ergäbe sich die nicht recht verständliche Annahme, daß Kanada doppelt vertreten wäre, einmal als nichtständiges Ratsmitglied und zum anderen als Mitglied des Reiches durch den ständigen Ratssitz des Britischen Reiches, während das Vereinigte Königreich nur in der Reichsregierung Platz finden könnte.

Die Dominien sind gleichberechtigte Mitglieder des Völkerbundes und haben als solche ihre Anerkennung als Subjekte des Völkerrechts erlangt. Es ist aber weit schwerer festzustellen, welchen Status sie exakt und praktisch erreicht haben.

Die Theorie macht hier eine Unterscheidung zwischen der völkerrechtlichen Stellung der Dominien im Völkerbund und außerhalb des Völkerbundes[93]).

Die Dominien haben im Völkerbunde gleiche Rechte wie alle anderen Staaten. Sie besitzen Stimmrecht in der Vollversammlung und, falls sie zu nichtständigen Mitgliedern des Rates gewählt sind, selbständiges Stimmrecht im Rate. Die Instruktion ihrer Vertreter für die Völkerbundstagung erfolgen lediglich von den Dominienregierungen, sie werden nicht akkreditiert durch den König[94]). Kanada hatte dementsprechend eine eigene ständige Vertretung in Genf errichtet.

Die Dominien haben andererseits gleiche Verpflichtungen wie die anderen Mitglieder des Völkerbundes. Ueber die Verwaltung der ihnen übertragenen Mandate, die übrigens ihnen direkt zuerteilt wurden, ohne daß das Reich als Mittler erscheint, müssen sie jährlich Bericht erstatten. Die Korrespondenz mit dem Völkerbund und der Mandatskommission geht direkt von der Dominionregierung aus, ohne Einschaltung des britischen Staatssekretärs für auswärtige

---

[92]) Keith: War Government, S. 156; Bülow a. a. O., S. 61.

[93]) Oppenheim, International Law, Bd. 1, § 94a, stellte zuerst diese Unterscheidungen auf.

[94]) Handbuch des Völkerrechts. 2. Bd. 4. Abt. Kunz: Die Verfassung des British Empire, S. 807.

Angelegenheiten[95]). Die Dominien tragen auch die gleichen völkerrechtlichen Verpflichtungen wie andere Mächte in Hinsicht auf Beobachtung der Satzung und hinsichtlich der Völkerbundsexekution. Hier entsteht aber die theoretische und konstruktive Schwierigkeit, die Bestimmungen der Völkerbundssatzung mit der Zugehörigkeit der Dominien zum Britischen Reiche in Einklang zu bringen. Es ist eine absurde Idee, die Dominien etwa zwingen zu wollen, an einer Exekution des Völkerbundes gegen das Mutterland teilzunehmen. Dieser Zwiespalt wird durch analoge Anwendung von Artikel 21 der Völkerbundsatzung zu überbrücken versucht[96]). Das Britische Reich könne auch als „engagement international" oder als „entente régionale" aufgefaßt werden. Das dürfte aber wohl kaum zutreffen. Aus der Tatsache, daß im Völkerbund auch Dominien und Selbstverwaltungskolonien aufgenommen werden können, sollte man schließen, daß damit ihre Verknüpfung mit dem Mutterland als für die Satzung relevant anerkannt wird. Die Anwendung der Satzung auf die Beziehungen der einzelnen Reichsteile zueinander ist also ausgeschlossen, eine Auffassung, die auch durch den Report des Inter-Imperial-Relation-Committee von 1926 bestätigt wird. Hier heißt es: „Der Abschluß eines Vertrages im Namen des Königs als Symbol der besonderen Zusammengehörigkeit der verschiedenen Teile des Reiches macht die Aufnahme einer Klausel überflüssig, daß die Bestimungen nicht betrachtet werden können, als ob sie die Rechte und Pflichten der verschiedenen Gebiete, für die der Vertrag im Namen des Königs unterzeichnet wurde, unter sich berühren[97]).

Alle Verträge schließen also die Anwendung der Exekutionsbestimmungen auf die inneren Reichsbeziehungen aus[98]). Wichtig sind die Folgerungen dieser Feststellung für die Beziehungen der Reichsteile zu anderen Völkerbundsmitgliedern. Die Dominien sind selbständig in der Vollversammlung vertreten und der ständige Vertreter im Rate ist nur für das Vereinigte Königreich bestellt, d. h. für das Vereinigte Königreich, die Dependenzen und das Dominion Neufundland, welches keine selbständige Vertretung im Völkerbund besitzt, und worauf die Bestimmungen des Reports betreffs der Vertragsabschlüsse daher keine Anwendung finden. Dennoch sind bei Streitigkeiten eines Reichsteiles mit einer fremden Macht alle Mitglieder des Reiches als Partei zu betrachten, und zwar sowohl in

[95]) Keith: War Government, S. 176.
[96]) Keith: Constitution, S. 49.
[97]) Cmd. 2768, S. 23.
[98]) Keith: Journal of comparative legislation and international law, Februar 1927, S. 88—89.

Vollversammlungen als auch im Rate. Sie bleiben also gemäß Art. 15 Abs. 6 bzw. Art. 15 Abs. 10 vom Stimmrecht im Rat und der Vollversammlung ausgeschlossen. Diese Auffassung wurde stets von britischer Seite vertreten[99]). Vor allem in den Vereinigten Staaten hatte man an dem getrennten Stimmrecht der Dominien starken Anstoß genommen und einer der Gründe für die Ablehnung des Versailler Vertrages durch den Senat der Vereinigten Staaten von Nordamerika ist gerade hierin zu suchen. Die selbständige Stellung der Dominien innerhalb des Völkerbundes fand eine weitere Bestätigung in der Anerkennung der Wählbarkeit von Dominienangehörigen zu Richtern der „Cour permanente de justice internationale de la Haye". Kanada hat eigens zu diesem Zweck eine Definition des kanadischen Staatsbürgerrechtes aufgestellt[100]). Eine Zuständigkeit der Cour permanente für Streitigkeiten innerhalb des Reiches dürfte ebensowenig gegeben sein, wie eine Zuständigkeit des Völkerbundes, und zwar aus denselben Gründen.

Die Dominien sind auch zu selbständiger Mitgliedschaft des Internationalen Arbeitsamtes zugelassen worden.

b) Außerhalb der Völkerbundsatzung.

Auch außerhalb der Satzung des Völkerbundes sind die Dominien als selbständige völkerrechtliche Einheiten, also als Subjekte des Völkerrechts, aufgetreten. Sie haben Verträge auch mit Nichtmitgliedern des Völkerbundes abgeschlossen. Auf den bereits erwähnten Heilbutt-Vertrag sei hier nochmals hingewiesen. Die Vollmacht zur rechtsverbindlichen Verhandlung eines Vertrages wird nach wie vor vom König auf Rat der betreffenden Regierung ausgestellt. Formaljuristisch ist also keine Aenderung des internationalen Status der Dominien erreicht. Diese Sachlage wurde auch von der erwähnten Resolution der Reichskonferenz 1923 nicht berührt. Es kann aber die Frage aufgeworfen werden, ob nicht die internationale Handlungsfähigkeit, wie sie nach dem Kriege bei den Dominien im Völkerbunde und außerhalb desselben zutage getreten ist, der interimperialen Anerkennung dieser Handlungsfähigkeit vorauseilt; denn in Wirklichkeit sind die Dominien jetzt durch die Verträge selbständig berechtigt und verpflichtet. Etwaige Beschwerden fremder Regierungen über Vertragsverletzungen werden in wachsendem Maße direkt an die Dominienregierungen unter Aus-

[99]) Lewis, Malcolm: The International Status of the British Self-Governing Dominions, British Yearbook of International Law, 1922/1923, Seite. 38.

[100]) Canadian Nationals Definition Act 1921. Keith: Constitution, S. 60.

lassung der Zwischenstufe — Britisches Auswärtiges Amt in London — gerichtet. Der Ausbau eines eigenen diplomatischen Außendienstes durch die Dominien bedingt diese Entwicklung.

Die einheitliche diplomatische Vertretung des Reiches hatte nach dem Kriege wichtige Durchbrechungen erfahren. Die Grundlage zu einer solchen diplomatischen Vertretung der Dominien wurde schon 1879 gelegt, als Kanada die Ernennung eines Ministre résident mit diplomatischem oder quasi diplomatischem Charakter mit Sitz in London vorschlug, den man dann auch in fremden Hauptstädten akkreditieren sollte, wenn spezielle Fragen es notwendig machten. Die Reichsregierung lehnte dies jedoch ab, und schlug demgegenüber die Ernennung eines Dominion-Vertreters in London vor mit dem Titel „Oberkommissar von Kanada in London". Die Ernennung wurde noch im selben Jahre vollzogen, und die anderen Dominien folgten dem kanadischen Vorbild. Bald ernannte die kanadische Regierung weiterhin einen Kommissar für Frankreich, der dem Oberkommissar in London in gewissem Sinne untergeordnet war[101]). Auch zu anderen Ländern entsandte man Oberkommissare. Ihre Tätigkeit erstreckt sich in der Hauptsache auf die Behandlung von Wirtschaftsfragen, wobei sie aber nicht ganz eines gewissen politischen Charakters entbehrt. Während der irischen Revolution hatte die Revolutionspartei Sinn Fein, mit welcher die Londoner Regierung in Verhandlungen eintrat, nach einigen Hauptstädten Europas und nach Washington sogenannte „Vertreter der Irischen Republik" entsandt, die natürlich keine Anerkennung als beglaubigte Vertreter erhalten hatten, sich aber später nach Errichtung des Irischen Freistaates mit der Stellung als Handelsvertreter begnügten[102]). Die Stellung der Vertreter des Vereinigten Königreiches zu ihnen war höchst delikater Natur.

Kanada forderte dann 1920 die Erlaubnis zur Entsendung eines außerordentlichen Gesandten und bevollmächtigten Ministers nach Washington. Die Reichsregierung versuchte zunächst durch die Ernennung eines Kanadiers zum britischen Botschafter in Washington der Forderung zuvorzukommen, schließlich gab sie aber nach und kündigte an, daß der König auf Rat seiner kanadischen Minister einen derartigen Bevollmächtigten in Washington ernennen werde. Er solle dort die Regelung der kanadischen Angelegenheiten übernehmen und zu jeder Zeit der Mittler zwischen der Reichsregierung, der Regierung der Vereinigten Staaten und der kanadischen Re-

[101]) Ueber die Definition der Oberkommissare vgl. Canadian Year Book, 1926, S. 88.

[102]) Times, 16. Oktober 1926.

gierung in Sachen von ausschließlich kanadischem Belang sein. Er werde nach Instruktion der kanadischen Regierung handeln, welcher er direkt Bericht zu erstatten habe[103]). Gleichzeitig wurde vereinbart, daß der kanadische Gesandte in Abwesenheit des britischen Botschafters die Leitung der dortigen Botschaft zu übernehmen hätte.

Irland, dem im Dezembervertrag von 1921 Art. 2 der gleiche Status wie Kanada zugesichert war, ernannte 1924 bereits einen Gesandten in Washington, während die Ernennung des kanadischen Gesandten erst 1926 erfolgte. Der Report des Inter-Imperial-Relation-Committee nimmt von der Ernennung Kenntnis und befürwortet enge Zusammenarbeit der drei Gesandten in Washington. Im übrigen bezeichnet er es als wünschenswert, die bestehenden diplomatischen Vertretungen weiter als Vermittlungswege in allen entscheidenden Fragen zu benutzen. Die Ernennung eines australischen Gesandten in Washington ist inzwischen ebenfalls erfolgt, und der kanadische Generalgouverneur erklärte im Januar 1928 vor seinem Parlament ausdrücklich, daß mit Frankreich und Japan Vereinbarungen über die gegenseitige Akkreditierung von Gesandten getroffen seien, die bisher jedoch noch nicht zur Ausführung gelangten[104]).

Im Prinzip ist also ein aktives Gesandtschaftsrecht der Dominien anerkannt worden. Die Beziehungen zwischen den Reichsteilen untereinander sollen gleichfalls in den Bahnen diplomatischen Verkehrs ausgebaut werden. Da der Generalgouverneur also nun nicht mehr als Vermittler zwischen Dominion und Reichsregierung fungiert und außerdem aufgehört hat, Vertreter der Reichsregierung zu sein, sollen in Zukunft besondere Vertretungen der Reichsregierung in den Hauptstädten der Dominien eingerichtet werden. Nach dem Report der Reichskonferenz 1926 soll ferner in Zukunft die Erteilung der Exequatur an Berufskonsuln nur mit Zustimmung der Dominienregierungen und unter Gegenzeichnung eines Dominionministers erfolgen. Bei Wahlkonsuln hatte man schon früher die Dominionregierung vor der Erteilung der Exequatur befragt.

Passives Gesandtschaftsrecht besaßen die Dominien vor dem Kriege ebenso wenig wie aktives. Allerdings hatten die Generalkonsuln fremder Mächte schon diplomatische Funktionen in den Dominien ausgeübt, so z. B. der deutsche Generalkonsul in Montreal bei den Verhandlungen mit der Dominionregierung über Beendigung des deutsch-kanadischen Zollkrieges 1911. Inzwischen sind Gesandte

[103]) Keith: Constitution, S. 45.
[104]) Times, 27. Januar 1928.

der Regierung der Vereinigten Staaten sowohl in Kanada wie auch in Irland beim Generalgouverneur akkreditiert worden.

Durch die auf Rat der Reichsregierung hin erfolgende Kriegserklärung des Königs von England werden die Dominien technisch in Kriegszustand verwickelt. Diese Tatsache ist auch jetzt noch ziemlich allgemein anerkannt[105]). Es bedeutet also keine Verletzung des Völkerrechtes, wenn die fremde Macht, mit der sich das Vereinigte Königreich im Kriege befindet, Angriffe auf das Territorium des Dominion unternimmt. Ihr Gebiet ist gegebenenfalls Kriegsschauplatz im technischen Sinne. Diese Rechtslage negiert sehr deutlich die teilweise verfochtene Theorie, die Dominien seien souveräne Staaten und mit dem Vereinigten Königreich nur in Personalunion verbunden.

Von diesem technischen Kriegszustand ist aber scharf zu trennen die aktive Teilnahme an etwaigen Feindseligkeiten. Aktive Teilnahme an einem Kriege Großbritanniens muß vom Dominion stets selbst entschieden werden. Es ist daher strikte abzulehnen, den Dominien das Recht zuzusprechen, zu den einzelnen Fragen der auswärtigen Politik Stellung zu nehmen und die Ratschläge der Reichsregierung zu übermitteln, denn Mitberatung bei der Führung der auswärtigen Politik bedeutet Mitübernahme der Verantwortung für die Durchführung der einmal beschlossenen Politik, auch in einem Kriege[106]). Es bestand demnach keine Möglichkeit, die Dominien zur Entsendung eines einzigen Soldaten auf die kontinentalen Kriegsschauplätze zu zwingen. Das gleiche gilt für die Flotten der Dominien, welche nicht automatisch, sondern erst nach besonderer Vereinbarung in die Befehlsgewalt der britischen Admiralität übergehen.

Während des Krieges wurde von der Reichsregierung die größte Rücksicht auf die Interessen und die Empfindlichkeiten der Dominien genommen; so dehnte man z. B. die allgemeine Wehrpflicht nicht auf die britischen Staatsangehörigen der Dominien aus, die sich nur zeitweise in Großbritannien aufhielten, deren ständiger Wohnsitz aber in den Dominien lag. Dominienangehörige wurden auch von den Verträgen betreffs allgemeine Wehrpflicht mit den Verbündeten ausgenommen. Eine Kriegsteilnahme kann nur mit Zustimmung der Dominionparlamente erfolgen, es sei denn, daß das Territorium eines Dominion selbst angegriffen wird[107]). Das ändert aber nichts an der

[105]) Keith: Journal of comparative legislation, S. 86.

[106]) Keith: Imperial unity, S. 579.

[107]) Save the case of actual invasion, the Irish Free State shall not be committed to active participation in any war without the assent of the Oireachtas. (Ir. Ver. Art. 49.) Kunz: S. 797.

Tatsache, daß die Dominien nicht beanspruchen können, von fremden Mächten in einem Kriege Großbritanniens als neutral betrachtet zu werden. Hier findet die einmal erreichte Unabhängigkeit ihre Grenze. Die Dominien haben sich somit eine Stellung im Völkerrecht erkämpft, die schwer zu definieren ist. Theoretisch bleibt ihre völkerrechtliche Stellung auf den Völkerbund beschränkt. Die praktische Entwicklung ist aber weitergeschritten. Auch außerhalb des Völkerbundes sind die Dominien immer mehr völkerrechtlich als Subjekte in die Erscheinung getreten, und mit Recht kann angenommen werden, daß die nunmehr langjährige Unterhaltung völkerrechtlicher Beziehungen ohne jeden Eingriff des Mutterlandes die wesentlichsten Beschränkungen des inter-imperialen Rechtes aus dem Wege geräumt hat, ohne daß fremde Staaten gegen diese Entwicklung irgendwie Einspruch erhoben hätten, also geradezu unter völkerrechtlicher Anerkennung. Man kann hier das Entstehen einer Verfassungskonvention nicht leugnen, wenn auch noch nicht alle Beschränkungen der Selbständigkeit gefallen sind.

Es fehlt nicht an Versuchen, das Britische Reich als Ganzes und die einzelnen Reichsteile in ein bestehendes rechtliches Schema einzuordnen. Dies ist Aufgabe der Wissenschaft, nicht der Praxis, und muß grundsätzlich auf dem Boden des hergebrachten Systems erfolgen[108]), wie es von der modernen Staatsrechtslehre entwickelt worden ist. Eine derartige Einordnung macht aber deshalb Schwierigkeiten, weil es die britische Politik bewußt bisher vermieden hat, klare Verhältnisse zu schaffen. Man muß sich vor allem hüten, hier mit kontinentalen staats- oder völkerrechtlichen Begriffen arbeiten zu wollen. Die britische Verfassung ist stückweise aufgebaut und verändert worden, und diese Veränderungen wird man, solange das Reich besteht, vornehmen. Ob man nun das Britische Reich als Einheitsstaat[109]), als Protektoratsverhältnis oder als Staatenbund[110]) auffaßt, es muß stets anerkannt werden, daß aus einer solchen Feststellung kaum irgendwelche praktisch brauchbaren Konsequenzen gezogen werden können. Dadurch wird aber der Wert der Einordnung — jedenfalls für die praktische Fortentwicklung des Gebildes — illusorisch gemacht. Die Erfassung der bestehenden Verhältnisse im einzelnen, wie sie nun einmal durch die Verfassungskonventionen entstanden sind, kann allein ein Bild von der Stellung der Dominien zum Mutterland und von ihrer Stellung im Völkerrecht geben.

---

[108]) Hatschek: a. a. O., S. 33c und S. 41 ff.
[109]) Rolin: a. a. O., S. 195—220.
[110]) Fauchille: Traite de droit international, S. 255.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Rechtsnatur der Dominien innerhalb des Reiches.

Durch den Krieg sind die Industrieinteressen der großen Dominien plötzlich zu bedeutenden nationalen Faktoren geworden. Diese Stärkung innerer Wechselbeziehungen gegenüber den äußeren, dazu die Kriegsbeteiligung und ihre Folgen machen die wirtschaftspolitische Selbständigkeit der Dominien vollwirksam. Für Kanada setzte diese Entwicklung zum großen Teil bereits vor dem Kriege ein. In der Nachkriegszeit führen Staatsschulden, Ueberkapitalisation, Absatzschwierigkeiten, nationaler Wille zu gemeinsamen Schritten, wie Absperrungen, künstliche Maßnahmen, also zu einer nationalistischen, merkantilistischen Wirtschaftspolitik.

Die konservative Partei Englands versucht die Tatsache dieser vollendeten wirtschafts-politischen Autonomie, ihre wirtschaftlichen und politischen Folgen und Gefahren, wie den Verlust von Märkten und von Einfluß, durch Förderung der Reichswirtschaftsbeziehungen zu überwinden. Doch die Möglichkeiten dafür sind zu klein (englischer Freihandel und Abwehr englischer Konkurrenz in den Dominien), und der Weg bietet weder eine Gewähr für das fernere Ueberwiegen der Reichsbeziehungen noch für die Festigung und Sicherung der politischen Reichsbande.

So scheitert der Versuch am Widerstand des eigenen Landes und der Dominien, die keine Opfer bringen wollen und Beschränkungen ihrer Rechte fürchten. Die Notwendigkeit einer nunmehr kultur- und machtpolitischen Zentralgewalt wird immer dringender. Dabei ist die Anerkennung der Verschiedenheit der Interessen der einzelnen Reichsteile endgültig erreicht, die Zeit der Bestrebungen nach Einheitsplänen wirtschaftlicher Art, wie Reichszollverein und dergleichen längst vorbei, und das schwache Ergebnis konservativer Bemühungen bleibt materiell wie ideel nur noch als unterstützender Faktor von Bedeutung, ebenso die autonomen Bevorzugungen der Dominien zum Mutterland. Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen sind jetzt ganz überwiegend innenpolitisch bedingt. Der politische

Neubau des in London zentralisierten britischen Reiches der Vorkriegszeit folgt dieser Entwicklung. Ihr gegenwärtiger Zustand dürfte an kontinentalen staatsrechtlichen Begriffen gemessen mit derjenigen Form der Staatsverbindungen verglichen werden, die wir Staatenbund[111]) zu nennen pflegen, wobei wir allerdings beim britischen Reich von einem Staatenbund besonderer Art sprechen müssen. Während Personal- und Realunion für die Kennzeichnung des britischen Weltreichs und das Verhältnis des Mutterlandes zu den Dominien weniger in Frage kommen, für das Herrschaftsverhältnis Englands über die sog. Radschahstaaten in Indien nur das staatsrechtliche, nicht völkerrechtliche Protektorat in Betracht kommt[112]), scheidet von den eigentlichen Arten der Staatsverbindungen, die allgemein anerkannt zu werden pflegen, der Bundesstaat hier aus, weil dieser bei Anerkennung und Aufrechterhaltung der Staatenqualität der miteinander verbundenen Staaten ein neues Gemeinwesen, den Gesamtstaat, bildet, der eine juristische Einheit schafft, wie wir sie im britischen Weltreich keineswegs mehr feststellen können.

Dazu kommt, daß der Bundesstaat keine Souveränität der Einzelstaaten zuläßt, unmittelbare Staatsgewalt auch über die Körper der Gliedstaaten ausübt und insbesondere hinsichtlich der Gesetzgebungsgewalt Staatscharakter aufweist, während der Staatsverband eine die Souveränität der Teile unberührt lassende „societas"[113]) im Gegensatz zur „universitas juris" darstellt und daher kein staatsrechtliches Gebilde[114]), sondern ein völkerrechtliches Vertragsverhältnis schafft. Man kann mit Hatschek die Beziehungen zwischen dem englischen Mutterlande und den Kolonien zu Anfang des 19. Jahrhunderts noch als sog. Synoikismus[115]) bezeichnen. Kunz sieht im Empire eine unechte Staatenverbindung; die Dominions seien Staaten im Sinne des Staatsrechts mit partieller Völkerrechtspersönlichkeit. Soviel ergibt sich aber jedenfalls aus den eingehenden Erörterungen der vorliegenden Arbeit, daß sich seit der britischen Reichskonferenz von 1911 das Verhältnis der Teile des

---

[111]) Vgl. hierzu Fauchille, oben S. 115, Anm. 101; Hatschek: Brit. und röm. Weltreich, 1921. Dasselbe Völkerrecht, S. 41 u. d. Anm. d. daselbst angegebenen Arbeiten von M. L. Schmitt u. K. Loewenstein. Ferner Kunz. Artikel Staatenverbindungen im Handbuch des Völkerrechts, Bd. II 4. Abtlg., 1929.

[112]) Vgl. Hatschek: Völkerrecht, S. 30 und 31.

[113]) A. A. Strupp: Grundzüge des positiven Völkerrechts, S. 22.

[114]) Vgl. Strupp: Grundzüge des Völkerrechts, 1926, S. 22.

[115]) Vgl. Hatschek: a. a. O., S. 41.

britischen Imperiums zum Ganzen zu völliger Freiheit der Glieder entwickelt hat und die grundsätzlichen Bindungen der Gebietsteile zugunsten freier Vertragsregelung im Rahmen eines lockeren Staatenbundes abgestreift worden sind[116]). So ist auch die aktive Teilnahme der Dominien an der auswärtigen Politik zu begreifen, wie wir sie durch die Völkerbundsatzung bestätigt finden. Aus allen diesen Ueberlegungen folgt, daß wir es hier mit einem besonders gearteten Staatenbund zu tun haben.

Immerhin ist diese Entwicklung wohl keine ganz endgültige. Es bestehen neuerdings Bestrebungen, den Reichsgedanken wieder strenger zu betonen. Die letzten großen Ereignisse haben den Wert einer geschlossenen Einheit kultur- und machtpolitischer Ideen gezeigt.

Der Nationalismus der großen Dominien muß in die Reichsidee hinübergeleitet werden. Dabei unterstützen jedoch die bestehenden wirtschaftlichen Verflechtungen die hier an den Tag gelegten Bemühungen; der Krieg hat die Einheit des Reiches gestärkt; die nationale Selbstbehauptung Kanadas, die Verteidigung Australiens, selbst das geeinte Südafrika beruhen auf der Macht des Imperiums, und über die realen wirtschaftlichen Vorteile hinaus ist das Reichsgefühl, auf das Ueberwiegen der angelsächsischen Rasse und die Werbekraft ihrer Ideen aufbauend, jetzt ein festes ideelles politisches und gleichzeitig wirtschaftliches Band geworden. Der politische Gesamtaufbau der Dominien in ihrem Verhältnis zum Vereinigten Königreich geben die Bestätigung für die Erkenntnis, daß die Gegenströmungen nach Umfang oder Inhalt zu schwach sind, um den Reichswillen erfolgreich zu gefährden. Und mögen die wirtschaftlichen Beziehungen auch vom Reiche fortführen, die nichtwirtschaftlichen Kräfte sind dennoch so stark, daß sie Zusammenhalt und Einheit Großbritanniens mit seinen Dominien jedenfalls für dieses Jahrhundert gewährleisten.

---

[116]) Ebenso Hatschek: a. a. O., S. 42. Eine Entwicklung zum Bundesstaat nimmt Liszt-Fleischmann, Völkerrecht, 1925, S. 99, an.

Literaturverzeichnis.

Archiv des öffentlichen Rechts, 1921, 1927.
Büchet, Edmond: Le Status des Dominions Britanniques, Paris 1928.
Bülow, W. v.: Der Versailler Völkerbund, eine vorläufige Bilanz, Berlin 1923.
Cmd. (Presented to Parliament by Command of His Majesty.)
Der Deutsche Volkswirt, 1928/9.
Egerton, H. E.: A short history of British colonial policy, 1924.
Egerton and Grant: Canadian Constitutional Development, 1919.
Europäische Gespräche, 1925/6/7.
Fauchille: Traité de droit international, 8. Aufl.
Freytag-Loringhoven, Freiherr v.: Die Satzung des Völkerbundes, Berlin 1926.
Hall, Duncan: The British Commonwealth of Nations, London 1920.
Handbuch der Politik, 1922.
Hatschek in Festgabe für Hübler, 1908.
Hatschek: Britisches und römisches Weltreich, 1921.
Heck, Karl: Der Aufbau des britischen Reichs, 1927.
Jahrbücher von Australien, Kanada, Südafrika, 1926/7.
Jahrbuch des öffentlichen Rechts, XIII., 1925.
Jellinek: Allgemeine Staatslehre, 1905.
Journal of the Parliaments of the Empire, London.
Keith, A. B.: The Constitution, Administration and Laws of the Empire, London 1924.
— Imperial Unity and the Dominions, 1916.
— Journal of international law and comparative legislation, 1927.
— Responsible Government in the Dominions, 1928.
— Selected speeches and documents on British colonial policy, 1918.
— War Government of the British Dominions, 1921.
Kunz: Völkerrecht, Handbuch des —, 2. Bd., 4. Abt. 1929.
Lewis, Malcolm: The international status of the British self-governing Dominions (British Yearbook of International Law 1922/3).
Lucas, C. P.: Lord Durhams Report on the Affairs of British North America, 1912.
Mc. Innes, C. M.: The British Commonwealth and its unsolved problems, 1925.
Oppenheim, L.: International Law, 4. Aufl., 1921.
Rolin: Revue de droit international et de législation comparée, 1923. (Le statut des Dominions.)
Round Table, 1923/5.
Strupp, A.: Grundzüge des positiven Völkerrechts, 1926.
The Morning Post.
The Times.
Webster: L'Empire britannique et la S. d. N. (Esprit international, 1927.)

Lebenslauf

Ich wurde am 20. September 1907 als Sohn des Generaldirektors der Kokswerke und Chemische Fabriken A.-G. in Berlin geboren. Ostern 1926 bestand ich die Reifeprüfung am Grunewald-Gymnasium zu Berlin-Grunewald. Ich studierte dann zuerst Volkswirtschaft in Berlin und darauf Rechtswissenschaft in Genf, Berlin und Breslau. Am 28. Mai 1930 bestand ich in Breslau die mündliche Doktorprüfung.

DRUCK
OTTO ELSNER,
BERLIN S 42.